Les
PUBLICATIONS
DU QUÉBEC

Commission de la fonction publique

Rapport annuel 1989-1990

Québec

90-07253/

Le contenu de cette publication a été rédigé par
la Commission de la fonction publique

Cette édition a été produite par

Les Publications du Québec
1279, boul. Charest Ouest
Québec (Québec)
G1N 4K7

Dépôt légal — 2e trimestre 1990
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-551-14183-4
ISSN 0481-2581

© Gouvernement du Québec

Monsieur Jean-Pierre Saint-Onge
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Gouvernement, bureau 1.30
Québec (Québec)
G1A 1A4

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous présenter le rapport annuel de la Commission de la fonction publique. Ce rapport traite des activités de l'exercice financier se terminant le 31 mars 1990. Il vous est transmis, pour dépôt à l'Assemblée, conformément à l'article 124 de la Loi sur la fonction publique.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le président,

Jean-Noël Poulin

Québec, le 18 juin 1990

La Commission en 1989-1990

Président

Jean-Noël Poulin

Membres

Juliette Barcelo
Jean-Paul Roberge
Gilles R. Tremblay*

Secrétaire

Michel Poirier

Direction de la vérification et des enquêtes

Jacques Milot, directeur

Guy Chabot, directeur de la Division des enquêtes

Jean Marquis, directeur de la Division de la vérification

Gérard Lafond, adjoint au directeur de la vérification et des enquêtes

* Le commissaire Gilles R. Tremblay est entré en fonction le 1er août 1989

Table des matières

Avant-propos 11

Mandat et organisation 13

1. Pouvoirs de la Commission 13

1.1 Pouvoir quasi judiciaire 13

1.2 Pouvoir d'enquête et de recommandation 13

2. Composition et organisation administrative 13

2.1 Commission 13

2.2 Secrétariat 14

2.3 Direction de la vérification et des enquêtes 14

Organigramme de la Commission de la fonction publique au 31 mars 1990 15

Ressources humaines et budgétaires 14

Principales activités en 1989-1990 17

Des appels et des décisions de la Commission 17

1. Statistiques relatives aux appels 17

1.1 Appels soumis à la Commission 17

1.2 Greffe des comités d'appel de la fonction publique 19

2. Sommaire des décisions les plus significatives de la Commission de la fonction publique 19

2.1 Intégration à une classe d'emploi des cadres intermédiaires: compétence de la Commission pour entendre un appel soumis par un professionnel 19

2.2 Mesure de contrôle de l'emploi du temps qualifiée de mesure disciplinaire 19

2.3 Congédiement d'un substitut du Procureur général s'étant porté candidat lors d'une élection fédérale 20

2.4 Computation du délai d'appel: jours de calendrier 20

2.5 Vérification de l'admissibilité: définition opérationnelle de l'expression « activités d'encadrement » 20

2.6 Refus d'embauche : antécédents judiciaires 21

2.7 Évaluation irrégulière de l'expérience d'encadrement 21

2.8 Dernier jour de la période d'inscription à un concours : jour où il n'y a pas de livraison de courrier par la poste 21

2.9 Congédiement : conflit d'intérêts 21

2.10 Avantage indû au candidat occupant par intérim l'emploi en concours 21

2.11 Détermination des connaissances à évaluer n'étant pas de nature à constater impartialement la valeur des candidats 22

2.12 Absence de preuve relative à l'évaluation des appelantes 22

2.13 Examen pratique du type discussion de groupe: conditions requises pour assurer la validité de l'administration d'un tel moyen d'évaluation 22

2.14 Admissibilité à un concours: non-concordance du recueil des politiques de l'Office des ressources humaines (O.R.H.) avec les conditions d'admission prévues à la directive de classification 22

2.15 Le Règlement sur la tenue des concours ne rend pas obligatoire la présence d'un comité d'évaluation dans chaque concours 23

2.16 Délai d'appel en matière de promotion: nouvel avis expédié au candidat 23

2.17 Vérification de l'admissibilité: évaluation de « l'expérience pertinente » 23

2.18 Bruit excessif durant l'examen : contrainte injustifiable 23

2.19 Corrélation entre le taux de réussite aux examens et la validité de ceux-ci 23

2.20 Début de la computation du délai d'appel 24

3. Sommaire des décisions les plus significatives des comités d'appel de la fonction publique 24

3.1 Détermination du traitement de certains avocats et notaires : distinction entre certains groupes selon la date d'entrée en fonction et selon l'employeur 24

3.2 Recours prématuré au comité d'appel 25

3.3 Ajustement de traitement des juristes : limites établies par la directive 25

Vérification et Enquêtes 25

1. Analyse 26

2. Vérification 26
2.1 Description du programme **26**
2.2 Bilan **27**
2.3 Constatations significatives **28**
2.3.1 La vérification de l'admissibilité **28**
2.3.2 L'utilisation des listes de déclaration d'aptitudes **28**
2.3.3 La promotion des intérimaires **29**
2.3.4 La communication des motifs de refus à l'admissibilité **30**
2.3.5 Les réserves de candidatures **30**
2.3.6 Les promotions accordées dans le cadre des articles 30 et 101 de la Loi sur la fonction publique **30**
2.3.7 L'article 9 du Règlement sur la tenue de concours **31**
2.3.8 L'évaluation d'un critère à la seule fin du regroupement par niveau des candidats **31**
2.3.9 La transparence des concours **32**

3. Enquêtes 32
3.1 Description du programme **32**
3.2 Bilan **33**
3.3 Constatations significatives **34**
3.3.1 Compensation de l'expérience par de la scolarité **34**
3.3.2 Concours ministériels contre listes interministérielles **35**
3.3.3 Moyens d'évaluation — concours de recrutement **36**
3.3.4 Sélection du personnel occasionnel **36**
3.3.5 Classement et rémunération du personnel de bureau, techniciens et assimilés **37**
3.3.6 Service à la clientèle et égalité d'accès **38**
3.3.7 Priorité d'embauche octroyée à certains employés occasionnels **39**
3.3.8 Enquête et procédure d'arbitrage **39**
3.3.9 Appels de candidatures - exigences additionnelles **40**

Où nous rejoindre ?

La Commission a des bureaux à Québec et à Montréal.

Québec

8, rue Cook, 4e étage
Québec (Québec)
G1R 5J8

Renseignements généraux : (418) 643-1425
Télécopieur (Fax) : (418) 643-7264

Montréal

440, boul. René-Lévesque Ouest
Montréal (Québec)
H2Z 1V7

Renseignements généraux : (514) 873-2792

Télécopieur (Fax) : (514) 873-6900

Avant-propos

Le rapport de la Commission de la fonction publique pour l'année 1989-1990 est le sixième depuis l'entrée en vigueur de l'actuelle Loi sur la fonction publique sanctionnée en décembre 1983. Celui de l'an dernier, on s'en souviendra, faisait état de l'article 172 de la loi, une clause crépusculaire qui prévoit un rapport du Conseil du trésor au gouvernement sur l'application de la loi et la convocation d'une Commission parlementaire pour en discuter.

Effectivement, le 28 décembre 1988, le président du Conseil du trésor déposait auprès du Président de l'Assemblée nationale son rapport sur la mise en oeuvre de la Loi sur la fonction publique; quelques semaines plus tard, il était annoncé que la Commission parlementaire du budget et de l'administration procéderait à une consultation générale sur le sujet et tiendrait les audiences publiques prévues par la loi à compter du 9 octobre 1990.

Depuis que la loi actuelle sur la fonction publique est en vigueur, la Commission a eu l'occasion d'en vérifier l'application dans le cadre de ses différentes activités. Au cours des cinq premières années, elle a reçu plus de 1500 appels, elle a vérifié la procédure de quelque 675 concours, elle a procédé à près de 700 enquêtes en réponse à des requêtes de citoyens ou de fonctionnaires, elle a effectué plusieurs études sur des situations particulières et elle a analysé un nombre important de règlements et de directives reliés à la gestion des ressources humaines. Cette expérience l'aura certes préparée à intervenir dans le débat que permettront les audiences publiques de la Commission parlementaire d'octobre 1990.

Le législateur a voulu préciser, dès les premiers articles de la loi de 1983, les principes qui devaient guider toute l'action de la fonction publique au Québec. En ce qui regarde plus particulièrement l'organisation des ressources humaines, l'article 3 de la loi énumère les objectifs suivants :

— 1° l'efficience de l'administration ainsi que l'utilisation et le développement des ressources humaines d'une façon optimale;

— 2° l'exercice des pouvoirs de gestion des ressources humaines le plus près possible des personnes intéressées et l'application d'un régime selon lequel le fonctionnaire investi de ces pouvoirs de gestion doit en rendre compte, compte tenu des moyens mis à sa disposition;

— 3° l'égalité d'accès de tous les citoyens à la fonction publique;

— 4° l'impartialité et l'équité des décisions affectant les fonctionnaires;

— 5° la contribution optimale, au sein de la fonction publique, des diverses composantes de la société québécoise.

Ces principes, aussi importants les uns que les autres pour le législateur, servent également de balises à la Commission dans ses différentes interventions.

L'application des principes édictés par le législateur n'est pas toujours facile et, malheureusement, il arrive que des intervenants du milieu choisissent d'en favoriser certains au détriment des autres. Ainsi, à chaque année depuis la mise en oeuvre de la présente loi, la Commission a rappelé dans son rapport annuel que l'efficience doit inclure le respect des autres principes de la loi, notamment l'égalité d'accès, l'impartialité et l'équité. De nombreuses interventions dans le même sens ont été faites auprès des gestionnaires à la suite de ses vérifications ou de ses enquêtes.

Malgré ces interventions répétées, la Commission déplore que plusieurs parmi ceux qui sont chargés de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique semblent privilégier une gestion basée davantage sur une efficience et une rentabilité à courte vue. Un gestionnaire ne doit pas choisir parmi les objectifs énumérés dans la loi ceux qui lui paraissent devoir prédominer; il doit pouvoir démontrer concrètement sa capacité de les atteindre tous.

Or le législateur, par son article 3 de la Loi sur la fonction publique, a signifié des attentes aux gestionnaires de la fonction publique. On ne saurait donc exclure de l'évaluation de leur efficience certaines de ces attentes qui auraient été négligées parce que leur rentabilité immédiate n'est pas évidente.

La Commission réitère qu'il faut que les règles favorisent chez les gestionnaires une pratique administrative efficace et efficiente en leur permettant de se comporter, non pas comme des propriétaires, mais comme des fiduciaires diligents. C'est là le sens des principes retenus par le législateur pour constituer une fonction publique valable dans une société démocratique.

Afin de répondre à son mandat de « vérifier l'observation de la loi et de ses règlements relativement au système de recrutement et de promotion des fonctionnaires », la Commission procède systématiquement à la vérification d'un nombre important de concours tenus par l'Office des ressources humaines ou ses délégataires, les ministères et organismes. Elle

veut ainsi s'assurer que les objectifs de la loi pour une fonction publique compétente et démocratique sont respectés, notamment celui de l'égalité d'accès des citoyens à la fonction publique et celui de la règle du mérite consacrée par la loi.

La Commission croit pouvoir affirmer que, d'une façon générale, la tenue des concours s'est améliorée au cours des années et qu'ils sont généralement administrés conformément aux diverses dispositions pertinentes, principalement celles du règlement de l'Office des ressources humaines en cette matière. Malheureusement, il ne semble pas évident que le respect du cadre normatif soit garant de l'atteinte d'un objectif plus global de crédibilité et de transparence du système de recrutement et de promotion. Plusieurs études particulières réalisées par la Commission et décrites plus loin dans ce rapport sont éloquentes à cet égard.

Par exemple, le fonctionnaire qui aspire à une promotion doit constater qu'au cours des années 1987 et 1988 près de 40 % des promotions dans la fonction publique n'ont pas fait l'objet d'une compétition, mais résultaient de la promotion sans concours. De plus, dans le cadre des concours de promotion, une proportion substantielle des postes revient à des fonctionnaires qui occupent déjà ces emplois à titre intérimaire. Dans la grande majorité de ces concours, les procédures sont légales et respectent les prescriptions du règlement de l'Office des ressources humaines sur la tenue des concours. Il n'en demeure pas moins que plusieurs candidats ne sont pas convaincus de l'impartialité du système, sans parler de ceux qui renoncent tout simplement à poser leur candidature dans de telles conditions.

En ce qui concerne le recrutement d'autre part, les chances pour les citoyens d'avoir accès aux emplois de la fonction publique sont passablement réduites par l'application même des différentes règles et procédures en vigueur. Mentionnons à titre d'exemples le recours à des exigences additionnelles à celles dites minimales prévues à la classification des emplois ainsi que l'admission des fonctionnaires et la participation d'employés occasionnels aux concours de recrutement. Dans les circonstances, la Commission est en droit de se demander si l'on tient toujours compte de l'objectif de la loi qui prévoit « l'égalité d'accès de tous les citoyens à la fonction publique ».

Ces considérations sont par ailleurs intimement liées à une autre réalité importante dans le secteur des ressources humaines, le cas des occasionnels. Il s'agit là de la situation problématique de plusieurs milliers de citoyens qui occupent des emplois occasionnels dans la fonction publique pour des périodes allant de quelques mois à plusieurs années; sélectionnés et embauchés selon des procédures appliquées de façon diverses, ces citoyens se retrouvent avec un statut juridique pour le moins ambigu.

Sans nier l'importance et la nécessité des emplois précaires dans le contexte actuel, la Commission de la fonction publique croit que le statut juridique des occasionnels ne devrait pas être déterminé essentiellement par la voie de la négociation collective, mais faire l'objet d'un examen sérieux à un niveau plus global par le Conseil du trésor, en cohérence avec les grands principes énoncés dans la Loi sur la fonction publique.

Par ailleurs, la Commission décidait récemment d'examiner les procédures de recrutement et de sélection qui s'appliquent à ce personnel dont l'importance au sein de la fonction publique prend de plus en plus d'ampleur.

La Commission continue d'être préoccupée par la situation d'un certain nombre de cadres en surplus. Elle a eu l'occasion de faire à ce sujet des recommandations et des suggestions aux instances appropriées. Elle est aussi informée que le dialogue se poursuit entre le Secrétariat du Conseil du trésor et l'Association des cadres supérieurs dans la recherche d'une solution à une situation problématique qui s'éternise. La Commission ne peut que souhaiter un aboutissement équitable et prochain à cet égard.

En plus de veiller à l'évolution de ces différents dossiers particuliers, la Commission continuera l'exécution de son mandat suivant les objectifs prévus dans la loi et en collaboration étroite avec tous les intervenants. Pour ce faire, elle compte sur une équipe compétente et dévouée; elle profite de l'occasion pour la remercier.

Le président,

Jean-Noël Poulin

Mandat et organisation

La Loi sur la fonction publique (L.R.Q., c. F-3.1.1) a été sanctionnée le 22 décembre 1983. Cette loi remplaçait celle qui était en vigueur depuis 1978.

C'est le 1er avril 1984 que sont entrés en vigueur la majorité des articles de cette loi, dont ceux instituant la Commission de la fonction publique.

1. Pouvoirs de la Commission

Le législateur a conféré à la Commission les pouvoirs nécessaires à la réalisation des mandats qu'il lui a confiés. Essentiellement, ces pouvoirs sont de deux ordres : un pouvoir quasi judiciaire ainsi qu'un pouvoir d'enquête et de recommandation.

1.1 Pouvoir quasi judiciaire

En matière de promotion et d'examen de changement de grade, tout fonctionnaire, qu'il soit syndiqué ou non, a le droit, à titre de candidat à un concours ou à un examen, de soumettre un appel à la Commission s'il croit que la procédure utilisée pour l'admission ou l'évaluation des candidats a été entachée d'une illégalité ou d'une irrégularité (article 35 de la loi).

De plus, à l'égard des fonctionnaires qui ne sont pas régis par une convention collective, la Commission s'est vu conférer un pouvoir quasi judiciaire à titre de tribunal administratif dans les matières suivantes (article 33 de la loi) :

a) rétrogradation;

b) congédiement;

c) mesure disciplinaire;

d) relevé provisoire de fonctions;

e) classement à la suite d'une intégration à une classe d'emploi nouvelle ou modifiée;

f) refus du sous-ministre du Revenu de nommer une personne reconnue coupable de certaines infractions qu'il juge incompatibles avec l'emploi à combler, sauf s'il s'agit d'un emploi à caractère occasionnel (article 5 de la Loi sur le ministère du Revenu, L.R.Q., c. M-31).

La Commission tient des auditions dans les diverses régions du Québec mais principalement dans les villes de Québec et de Montréal. Elle entend les parties et leurs témoins de même que toute personne susceptible d'intervenir dans la mesure où ses droits risquent d'être directement touchés par sa décision. Les décisions de la Commission sont écrites et motivées. Elles sont finales et sans appel. Cependant, la Commission peut, pour cause, réviser ou révoquer une de ses décisions.

Les règles de preuve et de procédure applicables à ces recours sont prévues au Règlement sur les appels à la Commission de la fonction publique.

1.2 Pouvoir d'enquête et de recommandation

Outre le pouvoir quasi judiciaire, le législateur a conféré à la Commission le pouvoir d'effectuer des enquêtes et de faire des recommandations aux autorités compétentes ainsi que de faire rapport à l'Assemblée nationale, si elle le juge utile. Ce pouvoir s'exerce à l'intérieur du double mandat confié à la Commission par le législateur à l'article 115 de la Loi sur la fonction publique et s'exprime comme suit :

a) vérifier le caractère impartial et équitable des décisions prises en vertu de la Loi sur la fonction publique et qui affectent les fonctionnaires;

b) vérifier l'observation de la loi et de ses règlements relativement au système de recrutement et de promotion des fonctionnaires.

La Commission peut exercer son pouvoir d'enquête et de recommandation de sa propre initiative ou à la suite de requêtes qu'elle reçoit. La vérification de l'observation de la loi et des règlements relativement au système de recrutement et de promotion s'opère à l'initiative de la Commission, dans le cadre d'un cycle préétabli, auprès des bureaux de l'Office des ressources humaines ainsi que des ministères et organismes délégataires.

En ce qui concerne la vérification du caractère équitable et impartial des décisions qui affectent les fonctionnaires, la démarche est inversée, la Commission n'intervenant généralement qu'à la suite de requêtes ou de demandes d'enquêtes.

2. Composition et organisation administrative

2.1 Commission

Selon l'article 106 de la loi, la Commission se compose d'au moins trois et d'au plus cinq membres, dont un président qui agit à titre de dirigeant d'organisme.

Les membres sont nommés, sur proposition du premier ministre, par résolution de l'Assemblée nationale approuvée par au moins les deux tiers de ses membres.

La durée du mandat des membres de la Commission est d'au plus cinq ans.

Un membre de la Commission est en poste à Montréal alors que les autres le sont à Québec.

L'organigramme reproduit ci-après illustre la structure administrative de la Commission.

2.2 Secrétariat

Le Secrétariat assure le soutien administratif à l'ensemble de la Commission, particulièrement dans le domaine de la gestion des ressources humaines, financières et matérielles.

Il s'occupe également de la production du rapport annuel et des procès-verbaux des assemblées de la Commission. Il transmet les recommandations et autres documents officiels aux autorités compétentes.

De plus, il est responsable du greffe de la Commission. Les travaux relatifs à la constitution des dossiers d'appel, la préparation des rôles d'audition, la convocation des parties et des témoins, de même que l'acheminement des décisions y sont réalisés. Depuis 1987, le greffe des comités d'appel de la fonction publique a également été confié au Secrétariat de la Commission.

De même, la gestion des documents, la conservation des archives et l'application de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels sont sous la responsabilité du Secrétariat.

Enfin, le Secrétariat est chargé de publier le recueil des décisions de la Commission et, plus généralement, d'assurer les communications et les liaisons avec divers organismes ainsi qu'avec la clientèle de la Commission.

2.3 Direction de la vérification et des enquêtes

Le mandat de cette direction est lié à la fonction que le législateur a conférée à la Commission de vérifier le caractère équitable et impartial des décisions affectant les fonctionnaires et de vérifier l'observation de la loi et de ses règlements relativement au système de recrutement et de promotion des fonctionnaires.

Dans le cadre de l'article 115 de la loi, cette direction procède à l'élaboration et à la réalisation des mandats de vérification. Tel que mentionné précédemment, ces mandats font l'objet, en règle générale, d'une programmation préétablie alors que d'autres proviennent de requêtes reçues à la Commission. Enfin, cette direction peut aussi se voir confier certains mandats spéciaux par la Commission.

La Direction de la vérification et des enquêtes effectue aussi les analyses et produit les rapports-synthèses ainsi que les propositions de recommandations découlant de ces activités de vérification.

Ressources humaines et budgétaires

Pour l'exercice financier 1989-1990, le budget de la Commission était de 2 376,200 $ et l'effectif autorisé était, au 31 mars 1990 de 42 personnes-année.

Comme les autres ministères et organismes, la Commission a été soumise en 1989-1990 à des mesures de réduction des dépenses, lesquelles ont résulté, aux termes du C.T. 172850 du 6 février 1990, en un gel de crédits de l'ordre de 96 400 $.

Organigramme de la Commission de la fonction publique au 31 mars 1990

Principales activités en 1989-1990

Des appels et des décisions de la Commission

Dans cette partie du rapport, la Commission fait état de ses activités en relation avec son mandat de tribunal administratif.

Il est à noter que les décisions rendues par la Commission à l'égard des appels qui lui sont soumis sont publiées dans un recueil.

Les différents volumes de ce recueil peuvent être consultés à la Bibliothèque administrative ou au Centre de documentation de la Commission. Ils sont aussi disponibles dans chaque région administrative du Québec, dans les bibliothèques dépositaires des publications du gouvernement du Québec.

En outre, une entente est intervenue au cours de l'exercice 1989-1990 avec la Société québécoise d'information juridique (SOQUIJ), entente aux termes de laquelle les décisions de la Commission et des comités d'appel font l'objet d'une publication dans le périodique « Droit du travail Express ».

1. Statistiques relatives aux appels

1.1 Appels soumis à la Commission

Au cours de l'exercice financier 1988-1989, la Commission avait reçu 272 appels. En 1989-1990, ce chiffre est passé à 705.

Cette augmentation considérable du nombre des appels reçus doit être attribuée au processus d'intégration du personnel de maîtrise et des professionnels exerçant des fonctions de gérance à la nouvelle classe d'emploi des cadres intermédiaires. Ce processus avait été amorcé en 1988-1989, alors que la Commission recevait 121 appels en matière d'intégration. En 1989-1990, la Commission a reçu 489 appels en cette matière.

Par ailleurs, en ce qui concerne les appels relatifs à la promotion, l'année 1989-1990 marque une augmentation significative sur l'année précédente avec 193 appels reçus, comparativement à 127 pour 1988-1989.

En début d'exercice, 233 dossiers étaient actifs au greffe de la Commission. 218 dossiers ont été fermés au cours de l'année, ce qui laisse 720 dossiers actifs au 31 mars 1990. Ce phénomène s'explique par le fait que, de concert avec les diverses parties concernées, la Commission a décidé de ne pas entreprendre l'audition des appels en matière d'intégration tant que le processus d'intégration ne serait pas complété dans les divers ministères et organismes.

La Commission a rendu 59 décisions en 1989-1990, 28 appels étant accueillis et 31 rejetés.

En 1989-1990, le délai moyen entre la réception d'un appel et son audition était de 87 jours, tandis que celui intervenant entre la fin de l'audition et la décision était de 24 jours.

Les tableaux reproduits ci-après présentent des données statistiques détaillées relativement aux appels qui ont été reçus et traités par la Commission en 1989-1990.

Tableau 1

Répartition des appels selon leur objet au 31 mars 1990

Objet de l'appel	En cours au 89-03-31	Reçus en 89-90	Désis-tements	Règlement hors cour	Appels accueillis	Appels rejetés	Autres	Total des dossiers fermés	En cours au 90-03-31
Promotion	17	193	97	1	26	27	5	156	54
Intégration	101	489	17	0	0	0	23	40	550
Rétrogradation	6	2	2	0	0	0	1	3	5
Congédiement administratif	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Relevé provisoire	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Congédiement disciplinaire	4	2	2	0	0	2	0	4	
Suspension	100	4	2	0	0	1	0	3	101
Réprimande	2	5	3	0	1	0	0	4	3
Refus d'embauche	0	1	0	0	0	1	0	1	0
Autres	3	7	5	0	1	0	0	6	4
Total	**233**	**705**	**130**	**0**	**28**	**31**	**29**	**218**	**720**

Tableau 2

Répartition des appels par catégories d'emploi au 31 mars 1990

Objet de l'appel	Profes-sionnels	Ouvriers	PBTA (1)	Maîtrise	Cadres intermédiaires	Cadres supérieurs	Agents de la paix	Autres	Total
Promotion	12	3	148	3	15	2	10	0	193
Intégration	1	0	1	194	67	0	1	0	489
Rétrogradation	0	0	1	0	1	0	0	0	2
Congédiement administratif	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Relevé provisoire	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Congédiement disciplinaire	2	0	0	0	0	0	0	0	2
Suspension	0	0	0	1	2	0	1	0	4
Réprimande	1	0	0	1	2	0	1	0	5
Refus d'embauche	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Autres	0	0	1	3	3	0	0	0	7
Total	**17**	**3**	**151**	**27**	**490**	**2**	**13**	**2**	**705**

(1) Personnel de bureau, techniciens et assimilés

Tableau 3

Répartition des appels reçus en matière de promotion, selon les motifs invoqués et selon l'organisme responsable du concours

Motif d'appel	Concours tenus par l'Office des ressources humaines	Concours tenus par des ministères ou organismes délégataires	Total
Procédure d'admission	3	31	34
Examen oral	1	45	46
Examen écrit	15	92	107
Autres motifs	1	5	6
Total	**20**	**173**	**193**

1.2 Les comités d'appel de la fonction publique

Conformément à l'article 127 de la Loi sur la fonction publique, le gouvernement a créé, par voie réglementaire, un recours à l'intention des fonctionnaires qui ne sont pas régis par une convention collective et qui, en conséquence, ne peuvent recourir à une procédure de règlement des griefs.

Essentiellement, ce recours permet à ces fonctionnaires de faire réviser ou annuler, le cas échéant, certaines décisions de leur employeur en matière de conditions de travail.

Ce recours est exercé, dans un premier temps, auprès du ministère ou de l'organisme employeur, lequel est appelé à reconsidérer sa décision. Dans un deuxième temps, si la première démarche est demeurée infructueuse, le fonctionnaire peut demander que son dossier soit transmis à un comité d'appel. Celui-ci rendra une décision finale après avoir donné l'occasion aux parties de faire valoir leur point de vue.

Les membres de la Commission ont été désignés par décret du gouvernement pour agir à titre de présidents de ces comités d'appel et, depuis 1987, le greffe des comités d'appel est situé à la Commission de la fonction publique.

Au 31 mars 1989, il y avait 1432 dossiers actifs au greffe des comités d'appel. Au cours de l'année 1989-1990, 76 dossiers ont été ouverts. 199 dossiers ont été fermés durant cette période dont 186 par voie de désistements. Ainsi, au 31 mars 1990, 1309 dossiers étaient actifs au greffe.

La majorité des dossiers actifs est constituée d'appels reçus de la part des agentes de secrétariat relativement aux ajustements devant être apportés à leur échelle de traitement. Ces dossiers n'ont pas fait l'objet d'audition en cours d'année en raison des négociations qui ont eu lieu en vue de régler cette question. Une entente est effectivement intervenue en 1989-1990 à ce sujet. L'exécution de cette entente a été réalisée au cours du mois de mars 1990. Normalement, cela devrait permettre de fermer la majorité des dossiers actifs des agentes de secrétariat, soit quelque 1200 dossiers, au cours de l'année 1990-1991.

Quant aux décisions rendues par les comités d'appel depuis le mois de janvier 1990, elles seront désormais incluses dans le recueil des décisions de la Commission, dans une section qui leur sera propre.

Les décisions rendues par les Comités d'appel entre 1980 et 1990 ont été regroupées dans deux volumes. Ces volumes seront distribués en 1990-1991 à ceux qui reçoivent le recueil des décisions de la Commission. En outre, un dépliant d'information destiné aux fonctionnaires non régis par une convention collective a été préparé en 1989-1990. Ce dépliant, intitulé « Un autre recours à connaître », expose sommairement l'objet du recours à la disposition de cette catégorie de fonctionnaires ainsi que les éléments essentiels de la procédure à suivre. La diffusion de ce dépliant est prévue pour le début de l'exercice 1990-1991.

2. Sommaire des décisions les plus significatives de la Commission de la fonction publique

2.1 Intégration à une classe d'emploi des cadres intermédiaires : compétence de la Commission pour entendre un appel soumis par un professionnel[1]

Lors de l'audition d'un appel soumis par un employé appartenant à la catégorie des professionnels, contestant le classement que l'on se proposait de lui attribuer à titre de cadre intermédiaire, la Commission a dû disposer d'une objection préliminaire de l'employeur à l'effet qu'elle n'avait pas compétence pour décider de cet appel.

L'analyse de la preuve et des arguments des parties a convaincu la Commission que l'appelant satisfaisait aux conditions de l'article 33 de la Loi sur la fonction publique pour la saisir valablement de son appel. L'appelant était un fonctionnaire au sens de l'article 2 de ladite loi et il avait reçu de son employeur une décision l'informant de son classement lors de son intégration à une nouvelle classe d'emploi, soit celle des cadres intermédiaires.

La Commission a ajouté que le fait que le classement d'un individu soit déterminé en fonction du niveau de l'emploi approuvé par le Conseil du trésor ne change rien au droit conféré à l'appelant par l'article 33 de la Loi sur la fonction publique ni au pouvoir de la Commission d'entendre cet appel et de rendre une décision « juste et raisonnable » compte tenu de toutes les circonstances de l'affaire.

2.2 Mesure de contrôle de l'emploi du temps qualifiée de mesure disciplinaire[2]

Un substitut du procureur général a soumis trois appels à la Commission contestant une suspension d'une journée, une mesure de contrôle de son emploi du temps et une réprimande pour n'avoir pas respecté ladite mesure de contrôle.

Après avoir rejeté l'appel relatif à la suspension d'une journée imposée à l'appelant, la Commission a été amenée à qualifier la mesure de contrôle de l'emploi du temps afin de déterminer sa compétence

1 R.D.C.F.P., vol. 6, no 1 (1989) p. 29.

2 R.D.C.F.P., vol. 6, no 1 (1989), p. 77

à cet égard. Selon la Commission, cette mesure présentait toutes les caractéristiques d'une mesure disciplinaire, en faisant état d'un comportement antérieur répréhensible, lequel ne s'était pas amélioré, et en se référant à des manquements qu'elle visait à corriger. La Commission s'estimait donc valablement saisie d'un appel portant sur une mesure disciplinaire malgré le fait que ladite mesure ait pris l'apparence d'une mesure administrative.

La mesure de contrôle de l'emploi du temps fut annulée par la Commission puisqu'elle constituait une sanction non autorisée et était reliée à des incidents pour lesquels l'appelant avait déjà été puni. Quant à la réprimande, elle fut aussi annulée, l'appelant n'étant pas tenu d'obéir à un ordre (mesure de contrôle) ultra vires.

2.3 Congédiement d'un substitut du procureur général s'étant porté candidat lors d'une élection fédérale[3]

Malgré le refus de son employeur de lui accorder un congé sans traitement pour se porter candidat à une élection fédérale, un substitut permanent du procureur général décida de poser sa candidature estimant que l'article 8 de la Loi sur les substituts du procureur général, sur lequel était fondé le refus de son employeur, était en contradiction avec les droits et libertés garantis par la Charte canadienne des droits et libertés.

Saisie de l'appel consécutif au congédiement du substitut du procureur général, la Commission a été amenée à se prononcer sur plusieurs sujets importants, notamment :

— sa compétence, à titre de tribunal administratif, pour examiner et disposer du motif d'appel de l'appelant ayant trait à la Charte;

— l'article 8 de la Loi sur les substituts du Procureur général qui, à son avis, ne heurte pas de front ou n'entre pas en conflit direct avec le droit protégé à l'article 3 de la Charte canadienne des droits et libertés d'être éligible aux élections législatives fédérales;

— en fonction de la place occupée dans la société par le substitut du procureur général, la présumée restriction que lui impose l'article 8 de la loi précitée, comparativement aux autres fonctionnaires, n'offre aucune analogie avec les motifs énumérés à l'article 15 (1) de la Charte canadienne. Cette distinction n'apparaît pas violer le principe de l'égalité devant la loi, de sorte que la Commission ne se voit pas justifiée d'intervenir conformément à l'article 15 de la Charte.

2.4 Computation du délai d'appel : jours de calendrier[4]

À l'occasion d'un appel soumis par un fonctionnaire relativement à son intégration à la classe des cadres intermédiaires, la Commission a réaffirmé la position qu'elle avait déjà adoptée quant au mode de calcul du délai d'appel.

Cette position prévoit qu'en l'absence d'un texte stipulant le contraire, ou d'indications précises de l'intention du législateur, il faut appliquer la règle d'interprétation voulant que les mots utilisés dans une loi aient le sens courant, usuel.

Or le mot « jour » désigne un jour de calendrier et non un jour ouvrable comme le prétendait l'appelant.

Conséquemment, l'appel ayant été reçu au greffe de la Commission après l'expiration du délai de 30 jours de calendrier, celle-ci s'est déclarée sans compétence pour entendre le litige.

2.5 Vérification de l'admissibilité : définition opérationnelle de l'expression « activités d'encadrement »[5]

Une appelante s'est adressée à la Commission pour contester le refus d'admettre sa candidature à un concours visant à combler un emploi de cadre intermédiaire. Le motif du refus était à l'effet que la candidate ne possédait pas le nombre d'années d'expérience d'encadrement mentionné dans l'appel de candidature.

La preuve a révélé que le comité d'évaluation avait omis une étape essentielle dans le processus de vérification de l'admissibilité, soit celle d'établir une définition opérationnelle de l'expression « activités d'encadrement ». Cela a conduit le comité à confondre dans les faits les expressions « fonctions d'encadrement » et « activités d'encadrement ».

De plus, dans le cas de l'appelante, le comité a aussi manqué à son devoir d'agir équitablement en ne communiquant pas avec la candidate pour qu'elle réponde aux questions soulevées par la lecture de son offre de service.

Finalement, ce dossier a été l'occasion pour la Commission de déterminer, pour le concours sous appel, le sens de l'expression « activités d'encadrement ».

3 R.D.C.F.P., vol. 6, no 1 (1989), p. 143. Cette décision fait l'objet d'une requête en évocation en Cour Supérieure (dossier 200-05-001958-896).

4 R.D.C.F.P., vol. 6, no 2 (1989), p. 255

5 R.D.C.F.P., vol. 6, no 2 (1989), p. 273.

2.6 *Refus d'embauche : antécédents judiciaires*[6]

S'étant inscrite à un concours de recrutement pour combler des emplois de techniciens en vérification fiscale au ministère du Revenu, une candidate s'est vu refuser l'emploi même si son nom apparaissait sur la liste de déclaration d'aptitudes. Le motif invoqué : condamnations antérieures pour des infractions incompatibles avec l'emploi à combler.

Comme le permet l'article 5 de la Loi sur le ministère du Revenu, la candidate a soumis un appel à la Commission pour contester cette décision.

La preuve faite à l'audition a révélé que la candidate avait fait l'objet de condamnations pour vol et fraude, offenses dont elle n'avait pas encore obtenu le pardon. Par ailleurs, la preuve offerte quant aux qualités essentielles requises pour exercer l'emploi postulé a convaincu la Commission qu'il y avait effectivement incompatibilité entre les condamnations précitées et le fait d'occuper l'emploi de technicien en vérification fiscale.

2.7 *Évaluation irrégulière de l'expérience d'encadrement*[7]

Saisie d'un appel consécutif à l'échec d'un candidat à un concours de promotion pour un emploi de cadre intermédiaire, classe 4, la Commission a considéré qu'il était irrégulier de retenir comme critère d'évaluation l'expérience d'encadrement.

La directive de classification pertinente prévoyait que l'on ne pouvait exiger d'expérience dans des activités d'encadrement qu'à partir de la classe 6 des cadres intermédiaires. Le poste à combler étant du niveau 4, le comité ne pouvait retenir un critère d'évaluation venant en contradiction avec l'expérience prévue aux conditions d'admission.

2.8 *Dernier jour de la période d'inscription à un concours : jour où il n'y a pas de livraison de courrier par la poste*[8]

Ayant vu sa candidature refusée à un concours de promotion parce qu'elle était parvenue après la période d'inscription indiquée à l'avis de concours, une candidate contesta cette décision devant la Commission.

Selon la preuve faite à l'audition, l'offre de service fut considérée comme reçue le lendemain du dernier jour de la période d'inscription. La preuve révéla également que le dernier jour de la période d'inscription était un jour où il n'y avait pas de livraison du courrier par la poste fédérale.

Selon la Commission, la question soulevée par cet appel était de savoir si, tenant compte des circonstances particulières de cette affaire, l'organisme délégataire en choisissant de procéder ainsi à l'appel de candidature avait fourni à l'appelante une occasion raisonnable de soumettre sa candidature conformément à l'article 45 de la Loi sur la fonction publique. La réponse de la Commission fut que l'intimé avait commis une faute en choisissant comme dernier jour de la période d'inscription au concours une journée où il était impossible de recevoir des offres de service par la poste, ce moyen de faire parvenir les inscriptions à un concours étant le plus habituel, et même le seul, en pratique, dans certains endroits à proximité desquels ne se trouve aucun bureau de l'Office des ressources humaines.

2.9 *Congédiement : conflit d'intérêts*[9]

Un cadre intermédiaire en a appelé à la Commission de son congédiement. Parmi les motifs invoqués à l'appui du congédiement, figuraient le fait d'avoir abusé de son pouvoir de gérance en utilisant à son profit personnel les services de certains de ses employés ainsi que celui de s'être placé en situation de conflit d'intérêts en vendant des biens à son employeur, par personne interposée et à un prix supérieur à leur valeur marchande. Il importe de mentionner que l'appelant exerçait la fonction de directeur du Service des équipements, donc une fonction stratégique eu égard à ce genre de transaction.

La Commission a estimé que la preuve était convaincante sur ces deux motifs et elle a conclu que la faute mise en preuve était suffisamment grave pour que soit rompu le lien de confiance nécessaire au maintien de la relation employeur-employé.

2.10 *Avantage indû au candidat occupant par intérim l'emploi en concours*[10]

Un candidat à un concours de promotion visant à combler un emploi de cadre supérieur en a appelé à la Commission de son échec à l'examen oral, seul moyen d'évaluation utilisé dans ce concours.

L'ensemble de la preuve déposée devant la Commission l'a convaincue que l'intimé n'avait pas pris les moyens d'assurer la transparence et la crédibilité de la procédure d'évaluation, ni par le choix et la pondération des critères ni par le contenu même de l'examen.

Une série de facteurs, analysés dans leur ensemble, tendaient à démontrer nettement que le candidat occupant par intérim l'emploi en concours avait

6 R.D.C.F.P., vol. 6, no 2 (1989), p. 281

7 R.D.C.F.P., vol. 6, no 2 (1989), p. 299

8 R.D.C.F.P., vol. 6, no 2 (1989), p. 307

9 R.D.C.F.P., vol. 6, no 2 (1989), p. 317

10 R.D.C.F.P., vol. 6, no 2 (1989), p. 399

bénéficié d'un avantage indû. La Commission annula la procédure d'évaluation, considérant qu'elle n'était pas de nature à constater impartialement la valeur des candidats.

2.11 Détermination des connaissances à évaluer n'étant pas de nature à constater impartialement la valeur des candidats[11]

Trois candidats ayant échoué à l'examen écrit dans le cadre d'un concours visant à combler des emplois de professionnels en ont appelé devant la Commission en invoquant notamment que l'examen, tel que construit, favorisait indûment les candidats provenant d'un secteur particulier du ministère concerné.

Pour l'essentiel, les explications de l'intimé ont précisé que le choix des connaissances à évaluer était aussi fondé sur la volonté d'attirer certains candidats de l'extérieur dans le cadre d'un concours de recrutement, utilisant le même examen écrit et tenu concurremment au concours de promotion sous appel.

La Commission a considéré que le comité d'évaluation avait erré en procédant de la même façon au recrutement qu'à la promotion. Si les explications fournies sont apparues valables dans le cadre du recrutement, elles n'ont pas été retenues dans le cas de la promotion. La Commission a considéré que, s'il n'était pas nécessaire qu'un examen porte sur tout le secteur des connaissances, il fallait que le choix des connaissances à évaluer demeure de nature à constater impartialement la valeur des candidats et, par conséquent, ne favorise pas indûment les candidats provenant d'un secteur particulier du ministère concerné.

2.12 Absence de preuve relative à l'évaluation des appelantes[12]

À la suite de l'audition de trois appels relatifs à la procédure d'évaluation suivie dans un concours de promotion, la Commission a constaté qu'elle se trouvait en face d'une absence de preuve quant à l'évaluation des appelantes par le comité d'évaluation.

Lors de l'audition, les membres du comité d'évaluation ont simplement fait une lecture des notes personnelles prises lors des entrevues, ne pouvant expliquer les raisons pour lesquelles une cote avait été attribuée par consensus.

Devant une telle situation, la Commission estima qu'elle n'avait d'autre choix que d'annuler l'examen oral contesté et d'ordonner qu'il soit repris, étant donné qu'elle était incapable, en l'absence de preuve, de vérifier le caractère raisonnable de l'évaluation des candidats.

2.13 Examen pratique du type discussion de groupe : conditions requises pour assurer la validité de l'administration d'un tel moyen d'évaluation[13]

Trois candidats ont soumis un appel à la suite de leur échec lors de l'examen pratique de type discussion de groupe administré dans le cadre de concours tenus simultanément dans plusieurs régions en vue de combler des emplois de chef de section en établissement de détention (cadre intermédiaire, classe 3).

Ayant constaté, à l'analyse de la preuve, plusieurs lacunes dans l'administration de ce moyen d'évaluation, la Commission a réaffirmé, en apportant certaines précisions, les conditions qu'elle avait déjà identifiées comme nécessaires à la validité de l'administration de ce type d'examen. Les observateurs doivent avoir une formation adéquate, les groupes doivent être formés de candidats détenant des postes de niveaux équivalents et les critères d'évaluation doivent être les mêmes pour tous. En l'espèce, la preuve a établi certaines lacunes entachant la validité de l'examen. À titre d'exemple, les observateurs n'avaient reçu qu'une formation de quatre heures sans même une évaluation de leur aptitude à remplir ces fonctions, alors qu'il s'agissait, pour certains d'entre eux, d'une première expérience. De plus, l'expert-conseil n'avait pas assumé son rôle. Il n'avait pas assisté à toutes les discussions de groupe; il ne pouvait donc aider les observateurs à interpréter ce qu'il n'avait pas lui-même observé et ses conseils devenaient, en conséquence, théoriques.

Dans ce dossier, la Commission a conclu que, malgré les lacunes observées, il n'y avait pas lieu d'annuler cette partie de la procédure d'évaluation, mais plutôt de lui enlever son caractère éliminatoire et de l'intégrer dans la dernière étape du concours pour en faire une seule étape éliminatoire.

2.14 Admissibilité à un concours : non-concordance du manuel des politiques de l'Office des ressources humaines (O.R.H.) avec les conditions d'admission prévues à la directive de classification[14]

Dans l'examen d'un appel relatif à l'admissibilité d'une candidate à un concours de promotion, la Commission a constaté que les règles de compensation de la scolarité par l'expérience n'étaient pas les mêmes dans le manuel des politiques de l'ORH et dans les conditions minimales d'admission contenues dans la directive de classification concernée.

Selon la preuve, le comité d'évaluation avait eu recours au manuel de l'O.R.H. plutôt qu'à la directive de classification pour évaluer l'admissibilité des

---

11 R.D.C.F.P., vol. 6, no 2 (1989), p. 449

12 R.D.C.F.P., vol. 6, no 2 (1989), p. 459

13 R.D.C.F.P., vol. 6, no 2 (1989), p. 475

14 R.D.C.F.P., vol. 7, no 1 (1990), p. 9

candidats. La Commission a considéré que, ce faisant, le comité avait erré, car il aurait dû s'en tenir au texte de la directive de classification.

2.15 Le Règlement sur la tenue des concours ne rend pas obligatoire la présence d'un comité d'évaluation dans chaque concours[15]

Selon la preuve déposée lors de l'audition des appels soumis par cinq candidats à un concours de promotion, ledit concours avait été tenu par le subdélégataire de l'O.R.H. lequel avait pris personnellement toutes les décisions s'y rappportant.

Dans un premier temps, la Commission a indiqué que le Règlement sur la tenue des concours ne créait pas l'obligation de s'adjoindre un comité d'évaluation dans chaque concours.

Dans un deuxième temps, elle a considéré que les faits mis en preuve dans ce dossier ne révélaient aucune situation qui puisse l'inciter à intervenir dans ce concours, les décisions prises par le subdélégataire apparaissant objectives et raisonnables.

2.16 Délai d'appel en matière de promotion : nouvel avis expédié au candidat[16]

La Commission a rendu une décision préliminaire, dans le cadre d'un appel en matière de promotion, aux fins de déterminer si l'appel avait été reçu au greffe à l'intérieur du délai de 30 jours imparti par la loi.

Dans ce cas, l'appelant avait reçu deux avis relatifs à son résultat. Le second avis, qui annulait et remplaçait le premier, maintenait l'échec de l'appelant, mais indiquait une répartition des points différente.

De l'avis de la Commission, le second avis informait l'appelant d'un nouveau résultat et c'est à partir de cet avis que commençait à courir le délai d'appel à la Commission.

2.17 Vérification de l'admissibilité : évaluation de « l'expérience pertinente »[17]

Un candidat a soumis un appel à la Commission relativement au refus de sa candidature à un concours de promotion, refus s'appuyant sur le fait que sa formation scolaire et son expérience n'avaient pas été jugées suffisamment pertinentes.

Possédant une scolarité inférieure à celle requise dans l'appel de candidature, l'appelant devait, pour se rendre admissible, faire état d'une expérience pertinente aux attributions de l'emploi en concours.

À l'analyse de la preuve, la Commission a constaté que le comité d'évaluation avait apprécié à tort l'affinité de l'expérience de l'appelant et l'envergure de ses responsabilités dès l'étape de la vérification de l'admissibilité.

Selon la Commission, ce type d'évaluation devait plutôt se faire à l'étape de l'évaluation des candidats admis au concours.

De plus, la Commission a indiqué que le comité d'évaluation aurait dû vérifier, au stade de l'admissibilité, si l'expérience décrite dans l'offre de service de l'appelant était pertinente, c'est-à-dire avait rapport aux attributions de l'emploi en concours, auquel cas elle devait être reconnue à 100 %.

2.18 Bruit excessif durant l'examen : contrainte injustifiable[18]

Selon la preuve déposée devant la Commission, les appelantes ont subi un examen dans le cadre d'un concours de promotion alors qu'une activité sociale se déroulait dans une salle voisine et que de la musique et des éclats de voix étaient entendus dans la salle d'examen.

Selon la Commission, la question posée par cet appel n'était pas de vérifier les réactions subjectives des candidats face à cette situation, mais plutôt de déterminer si la situation objective où les appelantes se sont trouvées leur a permis de faire valoir leur candidature.

La Commission a établi que le concours devait être tenu dans un contexte physique qui permettait à chaque candidat admis d'être capable de se faire valoir sans contrainte injustifiable.

La Commission s'est déclarée convaincue par la preuve que tel n'avait pas été le cas et, en conséquence, elle a accueilli les appels.

2.19 Corrélation entre le taux de réussite aux examens et la validité de ceux-ci[19]

Le concours sous appel comprenait, à la première étape, deux examens écrits. Le premier, valant 50 points, évaluait l'esprit de synthèse et le deuxième, valant 150 points, les habiletés à appliquer une loi et des règlements.

Dans cette affaire, la Commission était saisie de trois appels soumis par des candidats ayant subi un échec à cette première étape du concours et alléguant comme motif d'appel la trop grande difficulté de ces examens. Il s'agissait d'un concours de promotion à la classe nominale et aucune expérience n'était requise des candidats.

15 R.D.C.F.P., vol. 7, no 1 (1990), p. 17

16 R.D.C.F.P., vol. 7, no 1 (1990), p. 29

17 R.D.C.F.P., vol. 7, no 1 (1990), p. 41

18 R.D.C.F.P., vol. 7, no 1 (1990), p. 79

19 R.D.C.F.P., vol. 7, no 1 (1990), p. 91

La preuve déposée a révélé que le taux de réussite des candidats était de 30 % et que la moyenne de leurs résultats était de 45 %. Le seuil de passage était fixé à 55 %.

Selon la Commission, il s'agissait dans ce dossier de déterminer la validité de ces examens compte tenu du faible taux de réussite des candidats. De l'avis de la Commission, la validité de ce moyen d'évaluation pouvait se vérifier, entre autres, par la fixation du seuil de passage suivant les critères prévus à l'article 28 du Règlement sur la tenue des concours, dont l'analyse des résultats de l'ensemble des candidats.

De l'avis de la Commission, un moyen d'évaluation trop difficile pour les candidats qui y sont admissibles pourrait en pratique rendre illusoire pour la très grande majorité d'entre eux l'atteinte des conditions minimales d'admission, pourtant établies par le Conseil du trésor en vertu de la loi. Rappelons que le concours sous appel visait à combler des emplois à la classe nominale et qu'aucune expérience n'était requise des candidats.

La Commission a également rappelé qu'il est reconnu dans le domaine qu'un examen doit être moyennement difficile pour le groupe auquel il s'adresse et que son seuil de passage doit se situer autour de la moyenne des résultats des candidats. C'est ainsi qu'il est dans les règles de tenir compte de la performance générale des candidats admis au moyen d'évaluation et de fixer le seuil de passage à ce moyen en tenant compte, entre autres, de l'analyse des résultats de l'ensemble des personnes à ce moyen.

Compte tenu de la preuve disponible et après analyse de la doctrine pertinente, la Commission a conclu que ces examens étaient trop difficiles pour les candidats admis à la première étape du concours, ce qui entachait ainsi leur validité.

2.20 Début de la computation du délai d'appel[20]

Dans ce dossier, l'appelant alléguait que son ajustement de traitement et son évaluation du rendement constituaient dans les faits une mesure disciplinaire.

L'intimé a prétendu que l'appel avait été reçu à la Commission en dehors du délai légal, soit plus de 30 jours après la date d'expédition de la décision contestée, c'est-à-dire son évaluation du rendement.

La preuve a révélé notamment qu'après la réception de son évaluation, l'appelant avait contesté la procédure d'évaluation de son rendement en exerçant un recours en révision prévu au règlement déterminant ses conditions de travail.

20 R.D.C.F.P., vol. 7, no 1 (1990), p. 125

Selon la Commission, la question qui se posait était de déterminer si cet appel sur la procédure pouvait avoir pour effet de modifier l'évaluation du rendement, auquel cas l'appelant pouvait être justifié de ne pas considérer la première décision comme la décision finale à partir de laquelle commençait à courir le délai d'appel de l'article 33 de la Loi sur la fonction publique.

Dans ce dossier, la Commission a considéré qu'il fallait répondre par l'affirmative à cette question et que le délai d'appel ne courait qu'à partir de la date où la décision finale était communiquée à l'appelant par le sous-ministre, consécutivement au processus de révision interne prévu au règlement mentionné plus haut.

3. Sommaire des décisions les plus significatives des comités d'appel de la fonction publique

3.1 Détermination du traitement de certains avocats et notaires : distinctions entre certains groupes selon la date d'entrée en fonction et selon l'employeur[1]

Le comité d'appel a été saisi d'un appel d'un avocat à l'emploi d'un organisme gouvernemental. L'appelant réclamait le versement de sommes d'argent et l'ajustement de son traitement sur une base identique à celle utilisée pour ses collègues à l'emploi du ministère de la Justice. De plus, il alléguait le caractère discriminatoire de certaines dispositions de directives du Conseil du trésor eu égard à l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés.

Constatant le fait qu'au moment où le litige avait pris naissance, une clause dérogatoire à la Charte canadienne des droits et libertés de la personne était en vigueur dans la Loi sur la fonction publique, le Comité d'appel décida que l'appelant ne pouvait invoquer la protection et le bénéfice de l'article 15 de ladite Charte.

Quant aux autres motifs d'appel, notamment celui fondé sur l'inéquité résultant d'un traitement plus favorable accordé aux juristes à l'emploi du ministère de la Justice, ils furent rejetés.

La preuve a révélé à cet égard que le traitement accordé à ces juristes était fondé sur des documents émanant d'un fonctionnaire du Secrétariat du Conseil du trésor et non du Conseil du trésor à titre de corps légalement constitué.

Selon le Comité d'appel, les communiqués et autres documents émanant de fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du trésor n'ont pas valeur de direc-

1 Recueil des décisions, Comités d'appel de la fonction publique, vol. 2, 1982-1989, p. 255. Cette décision a fait l'objet d'une requête en évocation en Cour supérieure du Québec (C.S.Q. 200-05-002521-891).

tives émanant du Conseil du trésor lui-même. Conséquemment, le Comité d'appel s'en est remis aux seules directives pertinentes pour constater qu'elles avaient été appliquées correctement à l'appelant, ajoutant que l'erreur n'étant pas génératrice de droit, la situation de faits observée chez d'autres juristes ne conférait pas de droit à l'appelant.

3.2 Recours prématuré au Comité d'appel[2]

Un appel a été soumis au Comité d'appel par une avocate réclamant une augmentation de traitement supérieure à celle que lui avait consentie son employeur.

L'intimée demanda au Comité d'appel de déclarer l'appel irrecevable, car il s'agissait plutôt, à son avis, d'une demande de révision prévue dans la directive concernant les conditions de travail des avocats et notaires.

Par ailleurs, l'intimée demanda au Comité d'appel de prendre acte de son engagement à convoquer l'appelante devant le comité interne de révision prévu dans cette directive.

Prenant acte de la convocation de l'appelante devant le comité de révision, le Comité d'appel déclara que l'appel était prématuré.

Toutefois, après avoir mis en évidence l'ambiguïté engendrée par ce recours en révision, le Comité d'appel exprima l'avis que ce recours interne en révision, même s'il pouvait être exercé préalablement à celui devant le comité d'appel, ne pouvait faire échec à ce dernier et ne constituait pas une étape nécessaire avant de saisir le Comité d'appel.

3.3 Ajustement de traitement des juristes : limites établies par la directive[3]

Trois juristes ont soumis un appel au Comité d'appel réclamant le versement de montants forfaitaires dans le but de recevoir la totalité de ce qu'ils estimaient représenter l'ajustement de traitement dû en fonction de l'évaluation de leur rendement.

Les trois appelants avaient atteint le maximum mérite prévu dans la structure de rémunération inscrite dans la directive pertinente.

Cette directive prévoyait que « ... la structure de rémunération des juristes est basée sur une classe unique avec un minimum, un maximum normal et un maximum mérite ... ». Par ailleurs, cette directive prévoyait aussi que « le maximum mérite correspond au taux de traitement le plus élevé qui peut être atteint... ».

Selon le Comité d'appel, il est apparu clairement que cette directive voulait baliser à l'intérieur de ces limites l'ajustement de traitement selon l'évaluation du rendement des juristes. Conséquemment, les appels ont été rejetés.

Vérification et Enquêtes

En vertu de l'article 115 de la Loi sur la fonction publique, la Commission est chargée :

« 1° de vérifier le caractère impartial et équitable des décisions prises, en vertu de la présente loi, qui affectent les fonctionnaires »;

« 2° de vérifier l'observation de la loi et de ses règlements relativement au système de recrutement et de promotion des fonctionnaires ».

À cette fin et conformément à la loi, la Commission effectue les enquêtes qu'elle juge nécessaires, formule des recommandations aux autorités compétentes ou, si elle le juge utile, fait rapport à l'Assemblée nationale.

La Commission a confié à la Direction de la vérification et des enquêtes la responsabilité des opérations nécessaires à la réalisation de ce double mandat. La Direction s'est donné une structure qui correspond à chacune des fonctions prévues à l'article 115 de la loi avec, d'une part, la Division de la vérification et, d'autre part, la Division des enquêtes.

Une troisième division, la Division de l'analyse, appuie les deux premières au plan de l'analyse des politiques et de la réglementation.

La Commission a par ailleurs décidé d'élargir son programme de vérification du système de recrutement des fonctionnaires pour y inclure, en plus du personnel dit « régulier », le personnel occasionnel. En effet, elle croit opportun d'examiner l'application des dispositions, surtout en matière de recrutement et de sélection, régissant ce personnel en raison de l'importance qu'il a maintenant dans la fonction publique et du nombre grandissant d'employés occasionnels qui sont aussi candidats aux concours de recrutement.

La Direction de la vérification et des enquêtes a donc entrepris un programme d'études particulières consacrées au recrutement et à la gestion des occasionnels. La première de ces études, qui a démarré en cours d'année, consiste en l'analyse des politiques ministérielles relatives à l'embauche et à la gestion du personnel occasionnel. Celles qui suivront porteront sur l'application des politiques ministérielles et des directives du Conseil du trésor et elles nécessiteront notamment des vérifications et cueillettes de données dans les ministères et organismes.

---

2 Recueil des décisions, Comités d'appel de la fonction publique, vol. 2, 1982-1989, p. 285.

3 R.D.C.F.P., vol. 7, no 1 (1990) p. 153

1. Analyse

La Division de l'analyse, dans l'exercice de son rôle d'aviseur à la Commission et de soutien professionnel aux unités opérationnelles, a procédé à l'analyse d'un certain nombre de règlements, de politiques et de directives concernant la gestion des ressources humaines. Elle a aussi procédé à une étude plus vaste concernant la mise en oeuvre de la Loi sur la fonction publique de 1983.

À titre d'exemple, parmi les règlements, politiques et directives qui ont fait l'objet d'une analyse, notons le Règlement sur la tenue de concours, la directive concernant le recrutement et la sélection des employés occasionnels dans la fonction publique, la directive concernant les normes de détermination du taux de traitement de certains fonctionnaires et la politique de délégation de l'Office des ressources humaines. Ces analyses avaient pour objet l'examen de certaines problématiques portées à l'attention de la Commission par des personnes qui s'estimaient lésées par des décisions qui leur ont été communiquées à la suite de leur participation à des concours.

D'autre part, la plus grande partie des activités de la Division a été consacrée à l'évaluation de la mise en oeuvre de la Loi sur la fonction publique. Compte tenu des dispositions de la loi relatives à l'examen par une Commission parlementaire de l'opportunité de maintenir la loi en vigueur ou, le cas échéant, de la modifier et d'entendre à ce sujet les représentations des personnes et organismes intéressés, la Commission considère que ses rôles statutaires de tribunal administratif et d'organisme de surveillance de l'application de plusieurs dispositions de la loi lui confèrent le devoir de manifester ses points de vue sur certains aspects de la loi et l'autorisent à proposer, le cas échéant, des modifications à la loi pour le maintien d'une fonction publique démocratique dont la règle de la sélection au mérite constitue l'une des assises.

C'est dans la poursuite de ces objectifs que, dès 1988, la Division de l'analyse s'est vu confier le mandat de procéder à l'évaluation de l'application de la loi. Cette évaluation a donné lieu à un rapport préliminaire qui a permis, dès le mois de juin 1988, de répondre à l'invitation du Conseil du trésor en lui transmettant des commentaires sur plusieurs dispositions de la loi, en lui proposant quelques modifications à la loi et en lui suggérant de compléter l'examen de certaines situations qui lui apparaissaient non conformes aux objectifs indiqués par le législateur.

Dans la perspective de la tenue d'une Commission parlementaire sur la révision de la Loi sur la fonction publique, la Division de l'analyse a entrepris la mise à jour du rapport complété au début de l'année 1989. Cette mise à jour tiendra compte des résultats des activités de la Commission qui ne pouvaient être inclus au rapport initial, en particulier les résultats des études particulières, des vérifications et des enquêtes effectuées en 1989-1990 et au début de 1990-1991. De plus, seront ajoutés des éléments portant sur l'évaluation d'événements ou de phénomènes plus récents dans la gestion des ressources humaines.

2. Vérification

2.1 Description du programme

Le rôle de la Division de la vérification trouve directement son origine dans le mandat que la loi confie à la Commission de vérifier l'observation de la loi et de ses règlements relativement au système de recrutement et de promotion des fonctionnaires. Selon la Commission, ce mandat implique principalement l'examen des moyens permettant d'accéder à la fonction publique et d'y être promu. Sa programmation à cette fin a été révisée l'an dernier pour y distinguer deux parties, la vérification des concours et les études particulières.

La Loi sur la fonction publique (article 42, 1er alinéa) édictant que « Les fonctionnaires sont recrutés et promus par voie de concours », la Commission estime que les concours occupent une place prépondérante dans le système de recrutement et de promotion, ce qui justifie qu'ils fassent l'objet d'une vérification constante et spéciale. Cette vérification a pour but de déterminer si les concours sont tenus, par l'Office des ressources humaines ou les ministères et organismes auxquels il en fait la délégation, conformément aux dispositions pertinentes de cette loi ainsi qu'à ses règlements et directives d'application dont, surtout, celui de l'Office en cette matière. La prise en considération de ces dispositions permet l'examen de toutes les étapes d'un concours, de son lancement jusqu'à la nomination des candidats déclarés aptes.

La vérification s'effectue en intervenant successivement, à l'intérieur d'un cycle prévu de deux ans, dans chaque unité administrative de l'Office et dans chaque ministère et organisme afin d'y examiner les concours qu'ils ont tenus et terminés généralement durant les six derniers mois. La série de vérifications entreprise l'an dernier a été complétée cette année. Durant cette période, des interventions ont eu lieu dans toutes les unités administratives opérationnelles de l'Office, dont ses 9 bureaux régionaux, et dans 49 ministères et organismes pour y vérifier respectivement 62 et 243 concours. Parmi ces 305 concours vérifiés, 175 étaient de recrutement et 130 de promotion. Au moment de la vérification de ces concours, ceux-ci avaient conduit à la nomination de 637 personnes.

Pour l'essentiel, le processus de vérification est demeuré inchangé. Ainsi, il a continué à se caractériser, notamment, par l'envoi d'un avis destiné à

informer préalablement l'autorité concernée de la vérification des concours dans son ministère ou organisme, par l'utilisation d'une méthode d'échantillonnage lorsque le nombre de concours ou de candidatures était trop élevé, par une consultation visant à recueillir les commentaires du directeur de l'unité administrative visée, le plus souvent le directeur des ressources humaines, sur les problèmes identifiés et, enfin, par la transmission d'un rapport final au sous-ministre ou au dirigeant d'organisme et, dans tous les cas, au président de l'Office des ressources humaines.

Quant à l'autre volet du programme, celui des études particulières, il a pour but d'analyser d'autres aspects du système de recrutement et de promotion que celui portant strictement sur la tenue des concours. À cette fin, la Commission croit opportun de procéder à des études, au niveau de l'ensemble de la fonction publique, sur l'application de dispositions relatives à certains sujets particuliers. Ces études peuvent porter sur certains problèmes identifiés lors de la vérification de concours (p.ex. la communication des motifs de refus à l'admissibilité) ou sur d'autres sujets qui, n'étant pas inhérents à la tenue des concours, ne sont pas visés par leur vérification (p.ex. la promotion des intérimaires). Il peut s'agir d'activités ou de décisions de gestion qui se situent immédiatement avant ou après la tenue des concours et même qui ne s'y réfèrent pas, mais sont néanmoins significatives pour l'appréciation du système de recrutement et de promotion.

2.2 Bilan

Ce bilan fait état des activités réalisées par la Division de la vérification durant la présente année. Celles-ci se sont inscrites dans le cadre de l'un ou l'autre des deux volets de son programme.

En ce qui concerne la vérification des concours, des interventions ont eu lieu dans 7 unités administratives de l'Office des ressources humaines de même que dans 27 ministères ou organismes délégataires. Un total de 197 concours y ont été vérifiés dont 106 de recrutement et 91 de promotion. De ces 197 concours, 44 avaient été tenus sous la responsabilité de l'Office alors que les 153 autres l'avaient été par des ministères ou organismes. Les emplois visés par ces concours appartiennent aux catégories du personnel d'encadrement supérieur (46) et intermédiaire (14), du personnel professionnel (50), du personnel de bureau, techniciens et assimilés (69), des agents de la paix (2) et des ouvriers (16). Ces concours ont attiré plus de 16 265 personnes et notre examen de la vérification de leur admissibilité a porté sur près du tiers d'entre elles, soit 5219. Quant aux diverses étapes de la procédure d'évaluation, 81 % des concours comportaient un examen oral, 56 % un examen écrit et 7 % un examen pratique; de plus, 4 % des concours comprenaient l'évaluation d'un critère éliminatoire, soit la maîtrise de la dactylographie ou la connaissance d'une langue seconde.

Les résultats de ces vérifications se sont principalement traduits par l'identification de 47 situations dites « problématiques ». De façon générale, une situation problématique présente un ou des problèmes rencontrés au sujet de l'une des sections du règlement de l'Office sur la tenue de concours dans un ou plusieurs des concours visés par un mandat de vérification; ainsi, une même situation problématique peut remettre en cause l'application de plusieurs dispositions différentes d'une section de ce règlement. Ces situations se répartissent de façon inégale selon les mandats; ainsi, aucun problème n'a été identifié dans 16 des 34 endroits « vérifiés », alors que le plus grand nombre a été de 8 en une occasion. Par ailleurs, il est à noter que ces situations problématiques ont été relevées dans 54 des 197 concours (27 %), dont 32 de recrutement et 22 de promotion, mais que leur nombre varie de 1 à 5 selon les concours.

Selon leur nature, les situations problématiques les plus nombreuses ont eu trait à la vérification de l'admissibilité (20) et à l'utilisation des listes de déclaration d'aptitudes (7), soit 27 sur un total de 47 (57 %); des précisions sont fournies à ces deux sujets dans les constatations significatives qui apparaissent à la rubrique suivante. Quant aux autres, elles concernent plus particulièrement la composition des comités d'évaluation (5), les appels de candidatures (5), la conception ou la correction des examens (4) et la confection des listes de déclaration d'aptitudes (3). Parmi ces dernières situations problématiques, la Commission croit opportun d'insister sur le fait que les appels de candidatures doivent traduire de la façon la plus fidèle et la plus complète possible les conditions d'admission décrites dans les directives de classification des emplois en concours. De plus, elle estime qu'une attention particulière doit continuer à être apportée à la représentation féminine au sein des comités; les données statistiques recueillies dans les concours vérifiés cette année révèlent que 21 % des comités ne comportaient pas de membre féminin.

Si certaines situations problématiques résultent d'une mauvaise compréhension ou application de normes, d'autres résident dans des omissions, imprécisions ou erreurs qu'une plus grande rigueur aurait permis d'éviter. Quoi qu'il en soit, il en est résulté que, dans certains cas, des personnes ont été déclarées aptes alors qu'elles n'étaient pas admissibles ou avaient subi un échec aux examens ou, au contraire, que le motif (refus à la vérification de l'admissibilité, échec à un examen) pour lequel d'autres n'ont pas été déclarées aptes n'était pas fondé. À quelques rares exceptions près, les interlocuteurs de la Commission n'ont pas remis en cause le caractère problématique des situations qui leur avaient été soumises, mais ils l'ont

informée que des mesures avaient été ou seraient prises en vue d'en éviter la répétition. Enfin, de façon générale, la Commission perçoit une amélioration dans la tenue des concours depuis quelques années; ainsi, à titre d'exemple, elle remarque avec satisfaction que, pour environ le même nombre de concours vérifiés qu'en 1988-1989, il y eut cette année deux fois moins de situations reconnues comme étant problématiques.

Quant à l'autre volet du programme, cinq études particulières, dont quatre entreprises en 1988-1989, ont été complétées au cours de l'année. Ces études portaient sur les sujets suivants : l'utilisation des listes de déclaration d'aptitudes émises à la suite de concours, la promotion des intérimaires, la communication des motifs de refus à l'admissibilité, les réserves de candidatures et, enfin, les promotions accordées dans le cadre des articles 30 et 101 de la Loi sur la fonction publique. Les résultats de ces études sont traités dans la prochaine rubrique.

Par ailleurs, sans qu'ils aient été identifiés comme des études particulières, des travaux de même nature ont été terminés en cours d'année relativement à deux sujets. L'un visait à évaluer les communications que la Division entretient avec ses clientèles externes, à savoir le personnel des ministères et organismes engagé dans la dotation des emplois, afin de connaître leurs perceptions, leurs besoins et leurs attentes relativement à nos activités; à cette fin, des consultations ont été effectuées auprès d'une trentaine de personnes de divers niveaux et l'analyse de leurs commentaires a donné lieu à la production d'un rapport formulant plusieurs recommandations qui sont actuellement à l'étude. L'autre faisait suite à la décision de la Commission d'élargir l'objet de ses activités de vérification en les faisant porter non plus seulement sur le personnel dit « régulier », mais aussi sur le personnel occasionnel; à cette fin, un examen des diverses dispositions relatives à la gestion de ce personnel a été effectué en vue d'en faire ressortir les matières qui pourraient faire l'objet d'études particulières.

Enfin, quatre autres études étaient en cours de réalisation au 31 mars 1990. Celles-ci portaient sur les sujets suivants : la promotion sans concours, la nomination des employés occasionnels à la suite de concours de recrutement, la promotion de fonctionnaires à la suite de concours de recrutement et, enfin, les politiques de chaque ministère et organisme relatives au personnel occasionnel.

2.3 Constatations significatives

Parmi les diverses constatations qu'elle a faites lors des vérifications et des études particulières décrites à la rubrique précédente, la Commission en a retenu neuf qui lui apparaissent significatives en raison de leur nature, de leur impact ou de leur aspect répétitif.

2.3.1 La vérification de l'admissibilité

La vérification des concours a démontré que cette étape était celle qui avait comporté le plus grand nombre de situations problématiques, soit un total de 20 sur 47, ce qui représente un pourcentage de 43 %. Comme l'an passé, un bon nombre de ces situations problématiques résident dans une évaluation erronée de la scolarité ou de l'expérience et dans l'absence de production par les candidats des attestations qui leur sont demandées dans l'appel de candidatures. La Commission désire rappeler que la présence au dossier de concours d'un document définissant préalablement, de façon claire et précise, la pertinence de la scolarité et de l'expérience, contribuerait à apporter une réponse au premier problème et que le second trouverait sa solution dans un contrôle plus rigoureux. Par ailleurs, il a été constaté cette année que l'article 18 du Règlement sur la tenue de concours a reçu, en quelques occasions, une interprétation trop large en ce que des offres de service ont été considérées même si elles avaient été reçues après la période d'inscription prévue à l'appel de candidatures.

2.3.2 L'utilisation des listes de déclaration d'aptitudes

L'étude particulière conduite à ce sujet avait pour but de déterminer si les listes de déclaration d'aptitudes émises à la suite de concours sont utilisées conformément au libellé des appels de candidatures comme l'exige l'article 38 du Règlement sur la tenue de concours. En effet, cet article stipule que les nominations doivent être faites conformément aux utilisations prévues à l'appel, c'est-à-dire en fonction principalement de la nature de l'emploi, du ministère ou de l'organisme, de la zone géographique, de la période de validité et des conditions particulières d'exercice. La Commission estime que les dispositions de cet article sont importantes puisqu'elles découlent de l'obligation de combler les emplois par voie de concours et du principe de l'égalité d'accès de tous les citoyens à la fonction publique.

L'étude a porté sur les listes de déclaration d'aptitudes qui étaient en vigueur le 1er octobre 1988 et qui avaient servi à au moins une nomination, soit 691 listes. Ses résultats sont basés sur un échantillon de 110 listes de déclaration d'aptitudes (15,9 %) réparties dans trois unités administratives de l'Office des ressources humaines et 12 ministères et organismes qui ont été choisis au hasard. Sa réalisation a exigé un examen du dossier de 383 fonctionnaires qui ont été nommés ou promus à partir de ces listes.

Il en est principalement ressorti que 15 % des listes de déclaration d'aptitudes analysées n'ont pas paru avoir fait l'objet d'une utilisation conforme au libellé des appels de candidatures. À une exception près, ces listes ont été émises par les délégataires (16 listes

sur 17); il faut toutefois souligner que l'étude des listes émises par l'Office des ressources humaines n'a pas été concluante puisqu'un bon nombre de leurs utilisations ont été faites dans des ministères ou organismes ne faisant pas partie de l'échantillon. Le plus souvent, les listes utilisées de façon non conforme avaient été émises à la suite de concours de recrutement tenus principalement dans la catégorie du personnel professionnel et enseignant. En ce qui concerne la nature des situations problématiques, celles-ci résultaient principalement du fait que les nominations visées n'étaient pas conformes aux attributions des emplois en concours. L'utilisation de ces listes à des fins autres que celles prévues a donc conduit à la dotation d'emplois sans que ceux-ci aient été mis en concours et offerts à l'ensemble des citoyens visés.

La Commission a estimé que les résultats de l'étude étaient suffisamment significatifs pour conclure à l'existence d'un problème assez généralisé à cet égard. C'est pourquoi elle a jugé opportun de faire parvenir une copie du rapport à tous les sous-ministres et dirigeants d'organisme en les invitant à apporter une attention particulière à cette situation sur laquelle elle se propose de demeurer vigilante. De la même façon, elle a aussi demandé à l'Office de se montrer soucieux et vigilant sur le respect par ses délégataires de l'article 38 de son règlement.

Les résultats de cette étude rejoignent ceux de la vérification des concours à cet égard. En effet, les situations problématiques relevées relativement à l'utilisation des listes de déclaration d'aptitudes sont celles qui, après la vérification de l'admissibilité, ont été les plus fréquentes, soit 7 sur 47. Parmi celles-ci et à titre d'exemple, la Commission a principalement remarqué l'utilisation qui a été faite d'une liste de déclaration d'aptitudes émise à la suite d'un concours tenu par la Commission des valeurs mobilières à la classe des agents de recherche et de planification socio-économique en vue d'y combler des emplois d'inspecteur en valeurs mobilières à Montréal. Après avoir été nommée dans l'emploi en concours, une personne a été, dès le lendemain, non seulement mutée dans un autre organisme, soit la Commission des normes du travail où elle était déjà employée occasionnelle, mais aussi à un emploi différent (vérificateur interne), dans une classe différente (analyste de l'informatique et des procédés administratifs) et dans une région différente (Québec). Aux objectifs d'efficacité invoqués par les représentants de ces deux organismes, la Commission opposa les principes décrits ci-dessus qui, au-delà de son application technique, sont à la base de l'article visé du règlement de l'Office.

2.3.3 La promotion des intérimaires

L'étude particulière réalisée à ce sujet avait pour but d'identifier et de déterminer l'ampleur de la situation relative à la promotion, sur des emplois ayant fait l'objet d'un concours, de fonctionnaires ayant occupé ces emplois par intérim.

L'étude a porté sur les promotions, au nombre de 834, accordées durant la période du 1er avril 1987 au 31 octobre 1988 à la suite de concours visant à pourvoir des postes pour lesquels les directives sur les modes de dotation du Conseil du trésor et les conventions collectives pertinentes prévoient la possibilité de désigner un intérimaire. Ses résultats sont basés sur un échantillon, constitué au hasard, de 267 promotions réparties dans 16 ministères et organismes, et sur un examen du dossier professionnel de ces fonctionnaires promus.

Il en est principalement ressorti que 30,4 % des fonctionnaires ont été promus alors que, au moment de la tenue du concours, ils étaient désignés à titre provisoire sur l'emploi qui en faisait l'objet. Ce sont les cadres supérieurs qui ont le plus haut taux d'intérimaires, soit 42,8 %, suivis par les ouvriers avec 39,3 %. Pour l'ensemble, la durée moyenne des intérims est de 36,1 semaines; elle est de 29,9 semaines chez les cadres supérieurs et de 14,5 semaines chez les ouvriers. Cette proportion globale augmente de 30,4 % à 44,1 % lorsqu'on considère la notion « d'intérim » sous toutes ses formes, soit en y ajoutant toutes les circonstances dans lesquelles un fonctionnaire a pu être autorisé à exercer des fonctions semblables ou à exercer dans le passé les fonctions de l'emploi en concours.

La Commission a estimé que le nombre de fonctionnaires intérimaires promus soulevait un problème important en ce qui concerne le système de promotion dans la fonction publique. En effet, compte tenu du fait que ceux-ci exerçaient ou avaient déjà exercé les fonctions de l'emploi en concours, il apparaît logique et normal que la procédure d'évaluation ait conduit à leur déclaration d'aptitudes. Toutefois, bien qu'une telle situation ne soit pas contraire aux règles actuellement en vigueur, la participation des intérimaires aux concours vient fausser la concurrence équitable qui doit prévaloir lors de la tenue de concours, car ils ont acquis des connaissances, de l'expérience et des habiletés pertinentes à l'emploi en concours. Il en résulte un problème très important puisque ce contexte diminue considérablement la crédibilité et la transparence de ces concours quant aux objectifs de l'égalité d'accès aux emplois et de l'impartialité de la procédure.

La Commission a diffusé ce rapport à tous les sous-ministres et dirigeants d'organisme en les invitant à veiller à l'application de ces deux principes dans la tenue des concours de promotion dont ils ont la responsabilité. Elle l'avait auparavant transmis au Secrétariat du Conseil du trésor qui lui a fait connaître son intention de prendre des mesures pour assurer une

meilleure application des orientations gouvernementales visant à ce que, lors d'une désignation à titre provisoire, une préférence soit accordée aux fonctionnaires appartenant à une classe d'emploi de niveau équivalent ou supérieur à celui de l'emploi à pourvoir. La Commission se propose de suivre attentivement l'évolution de ce dossier.

2.3.4 La communication des motifs de refus à l'admissibilité

La vérification des concours depuis quelques années a permis régulièrement de constater que la communication aux candidats des motifs pour lesquels ils avaient été refusés à la vérification de leur admissibilité était souvent imprécise ou même erronée. La Commission a jugé opportun de conduire une étude particulière à ce sujet afin d'en dégager la problématique en tenant principalement compte du recueil de lettres modèles de l'Office des ressources humaines utilisé à cette fin.

L'étude a porté sur l'examen des problèmes relevés à ce sujet, entre le 1er avril 1987 et le 31 mars 1989, dans les documents d'analyse produits dans le cadre de la vérification des concours de même que dans les réponses apportées lors de requêtes soumises par différentes personnes candidates à des concours au cours de la même période.

Il en est ressorti que les problèmes relatifs à la communication des motifs de refus aux personnes candidates à des concours se retrouvaient principalement lors de concours de recrutement tenus par les ministères et organismes pour pourvoir des emplois dans la catégorie du personnel professionnel. L'analyse de ces problèmes a démontré que certains d'entre eux provenaient d'un mauvais choix effectué parmi les lettres disponibles, mais que d'autres résultaient plutôt de l'inexistence d'une lettre appropriée dans le recueil actuel de lettres modèles.

Compte tenu de l'importance que la Commission accorde à ce sujet en raison notamment de son incidence sur la transparence des concours et sur la qualité du service à la clientèle, elle a invité l'Office des ressources humaines à procéder à la révision de lettres modèles à partir des recommandations contenues au rapport en vue notamment de préciser le contenu de certaines lettres et d'en ajouter quelques autres.

2.3.5 Les réserves de candidatures

La Loi sur la fonction publique permet à l'Office de constituer des réserves de candidatures à partir desquelles il peut tenir des concours. Compte tenu de la nouveauté de cette procédure et de son usage plus fréquent, la Commission a jugé utile d'étudier, de façon générale, les mécanismes de constitution et de fonctionnement de ces réserves de candidatures. De plus, l'étude visait à identifier et à décrire les caractéristiques particulières que comporte la procédure des concours et d'établir si elles satisfont aux dispositions de la Loi sur la fonction publique et de ses règlements. Enfin, le mandat comportait aussi la vérification de huit concours tenus à l'intérieur de telles réserves; deux situations problématiques, qui affectaient trois de ces concours à des degrés divers, ont été identifiées.

Il est ressorti de l'analyse générale des réserves de candidatures que celles-ci présentent certains avantages au plan de l'efficacité. De plus, cette pratique reprend la plupart des étapes des concours « traditionnels », à l'exception toutefois de l'attraction des candidatures et de la vérification de l'admissibilité dont les différences rendent difficile l'application de certains principes.

Selon la Commission en effet, la qualité du service à la clientèle se trouve diminuée en raison, d'une part, de l'absence de vérification de l'admissibilité des candidatures à la réserve et, d'autre part, de l'absence de communication des motifs de refus aux candidats (refusés à la réserve et/ou au concours); cette dernière situation est d'autant plus déplorable qu'elle a pour effet, lors des concours de promotion, de priver les fonctionnaires du droit d'appel que leur accorde la Loi sur la fonction publique. De plus, il est apparu que la constitution de réserves à date d'inscription fixe contribue aussi à restreindre l'égalité d'accès aux emplois de la fonction publique. Enfin et de façon générale, la Commission a estimé que le recours à des réserves de candidatures exige de la vigilance et de la prudence puisque cette procédure comporte le risque d'introduire beaucoup d'exigences particulières et de conduire ainsi à la tenue de nombreux concours à l'intention d'un nombre de plus en plus restreint de candidats.

La Commission a proposé à l'Office un certain nombre de mesures afin que l'administration des réserves assure un service de meilleure qualité aux candidats et qu'elle favorise l'égalité d'accès des citoyens à la fonction publique.

2.3.6 Les promotions accordées dans le cadre des articles 30 et 101 de la Loi sur la fonction publique

Ces deux articles de la loi peuvent permettre à des fonctionnaires d'obtenir des promotions sans concours. En effet, l'article 30 accorde aux fonctionnaires qui cessent d'exercer une charge publique élective, dont celle de député à l'Assemblée nationale, ou des fonctions dans le cabinet du lieutenant-gouverneur, d'un ministre, du président de l'Assemblée nationale ou d'un député, le droit de requérir de l'Office une vérification de leurs aptitudes et d'être placés en priorité. Quant à l'article 101, il stipule que l'Office peut, après une vérification d'aptitudes, attribuer un nouveau clas-

sement à un fonctionnaire en disponibilité s'il est impossible de procéder à son placement conformément à son classement. Considérant que, à son avis, la Commission a le mandat d'examiner tous les moyens permettant d'accorder une nomination ou une promotion, elle a réalisé une étude particulière afin de vérifier si les promotions accordées aux personnes déclarées aptes en application de ces deux articles étaient conformes aux dispositions pertinentes dont, surtout, celles contenues aux politiques émises à ces deux sujets par l'Office en fonction de la déclaration d'aptitudes.

Le mandat portait sur la promotion qui a ainsi été attribuée à 24 personnes en 1988. Parmi elles, 17 ont été promues conformément à l'article 30 de la loi alors que l'article 101 a donné lieu à la promotion des 7 autres. De façon plus spécifique, la vérification a porté sur l'admissibilité de ces personnes, la procédure d'évaluation de leurs aptitudes et la détermination de leur traitement.

L'étude a démontré que 17 de ces 24 (70,8 %) personnes promues étaient admissibles et que la procédure de vérification d'aptitudes était de nature à certifier la compétence de chacune d'elles à la classe à laquelle elles ont été promues. Par ailleurs, la promotion des 7 autres est apparue problématique; 4 de ces 7 promotions résultaient d'une mauvaise application de l'article 30 de la loi et les trois autres de l'article 101.

La Commission a estimé que les problèmes soulevés par 2 de ces 7 promotions revêtaient une importance particulière. Ces problèmes portaient sur la procédure d'évaluation utilisée pour des promotions d'une classe de la catégorie du personnel de bureau, techniciens et assimilés à une classe de la catégorie du personnel professionnel attribuées à des employées de cabinet politique à la suite de leur réintégration à la fonction publique. Cette procédure lui est apparue insuffisante et aller à l'encontre même de la politique de l'Office relative à l'application de l'article 30 de la loi qui prévoit que la procédure doit être aussi rigoureuse que celle utilisée lors des concours de manière à garantir la compétence des personnes qui ont ainsi été promues. Selon la Commission, il est essentiel que les situations dans lesquelles ont été placées les personnes visées par cet article ne contribuent pas à favoriser indûment leur promotion.

2.3.7 L'article 9 du Règlement sur la tenue de concours

Cet article du règlement de l'Office stipule notamment qu'aux fins de son admission, « ...Une personne est considérée appartenir à une zone géographique lorsqu'elle y a: 1° sa résidence principale, s'il s'agit de recrutement; 2° sa résidence principale ou son port d'attache, s'il s'agit de promotion. » À l'occasion de la vérification d'un concours dans un ministère, il a été constaté que l'Office permettait que les fonctionnaires participant à un concours de recrutement remplissent la condition d'admission relative à la zone géographique en tenant compte non seulement de leur résidence principale, mais aussi de leur port d'attache.

La Commission n'a pas souscrit à cette interprétation. En effet, il lui apparaît d'abord qu'en mentionnant les termes « recrutement » et « promotion », l'article 9 réfère à des concours et non au mouvement de la personne à la suite de l'un ou l'autre de ces concours. De plus, elle estime que l'opinion de l'Office ne permet pas une juste application du principe d'égalité d'accès à la fonction publique, en ce qu'elle a pour conséquence d'établir des conditions d'admission aux concours de recrutement qui sont différentes pour les citoyens et pour les fonctionnaires et qu'elle accroît l'admission de ces derniers qui sont susceptibles d'être avantagés par leur familiarité avec la fonction publique. Enfin, elle est d'avis que cette interprétation favorise la tenue de concours de recrutement plutôt que de procéder auparavant à des concours de promotion.

Sous réserve toutefois du bien-fondé de permettre à un fonctionnaire de participer à un concours de recrutement, la Commission estime donc que son appartenance à la zone géographique lors d'un tel concours devrait être établie, comme pour tous les candidats, à partir seulement de sa résidence principale. Elle a invité l'Office à procéder à un nouvel examen de cet article de son règlement.

2.3.8 L'évaluation d'un critère à la seule fin du regroupement par niveau des candidats

La procédure d'évaluation de l'un des concours vérifiés comportait un examen écrit et un examen oral qui valaient respectivement 200 et 100 points. Les résultats de l'examen oral, qui mesurait trois critères, n'ont été pris en considération que pour le regroupement par niveau des candidats. Ces derniers, en effet, étaient déclarés aptes ou non sur la seule base du résultat qu'ils avaient obtenu à l'examen écrit.

En raison de l'importance des critères d'évaluation mesurés par l'examen oral, la Commission a estimé que le résultat de cet examen aurait dû être considéré non seulement aux fins du regroupement par niveau, mais aussi pour décider de la réussite ou de l'échec des candidats. D'ailleurs, elle est d'avis qu'un critère d'évaluation ne peut pas être retenu uniquement pour déterminer la compétence relative des candidats, ce que ne prévoit aucune disposition légale ou réglementaire, mais qu'il doit aussi être considéré lors de la décision de les déclarer aptes ou non. Il lui apparaît que cette obligation découle aussi de l'article 32 du Règlement sur la tenue de concours qui édicte que le regroupement par niveau s'effectue sur la base des résultats obtenus lors de l'évaluation des candidats aux fins de leur déclaration d'aptitudes.

Informé de cette opinion, l'Office a admis que, de façon générale, tous les critères mesurés devraient servir à l'évaluation des candidats à la fois pour fins de déclaration d'aptitudes et de rangement.

2.3.9 La transparence des concours

La Commission croit utile de rappeler que les concours doivent non seulement être tenus de façon à constater impartialement la valeur des candidats, mais qu'ils doivent aussi en donner l'apparence sinon la garantie. Il lui est apparu qu'assez souvent cette exigence n'avait pas été remplie, principalement dans les concours auxquels participaient des fonctionnaires désignés par intérim ou des employés nommés à titre occasionnel exerçant les fonctions des emplois visés.

Cette situation est assez fréquente, comme en témoignent les données statistiques recueillies à ce sujet dans les concours vérifiés cette année. En effet, 64 des 220 fonctionnaires qui ont été promus à la suite de ces concours, soit 29 %, en exerçaient par intérim les emplois; cette proportion est semblable à celle ayant résulté de l'étude particulière à ce sujet (cf. 2.3.3). De même, 157 des 272 personnes qui ont été nommées à la suite de concours de recrutement, soit 58 %, étaient ou avaient été des employés à titre occasionnel dans la fonction publique. Ainsi, à titre d'exemple, 6 des 7 fonctionnaires déclarés aptes, dont 5 ont été promus, lors de 4 concours de promotion tenus dans un même organisme en vue d'y combler 6 emplois de cadres supérieurs, occupaient par intérim ces emplois depuis des périodes variant de 9 à 12 mois. À l'occasion d'une autre vérification ayant notamment pour objet deux concours de professionnel, les 14 personnes qui ont été nommées étaient déjà engagées à titre occasionnel, dont 12 appartenant au même organisme et possédant le même classement.

La Commission estime que, dans de telles conditions et malgré les motifs pouvant les expliquer, des précautions additionnelles sont nécessaires afin d'assurer la transparence des concours. Ainsi, elle est d'avis que les comités d'évaluation formés à l'intérieur de ces concours devraient toujours comporter un membre provenant de l'extérieur du ministère ou de l'organisme visé, que le choix et la pondération des critères d'évaluation devraient être basés sur les exigences de l'emploi en concours, que la procédure d'évaluation devrait comporter un moyen d'évaluation additionnel à l'examen oral et que ce dernier devrait être planifié en prévoyant les questions à poser pour évaluer chaque critère, les éléments de réponse attendus et leur pondération. Selon la Commission, ces mesures seraient de nature à améliorer la crédibilité du processus d'évaluation qui est régulièrement mis en doute dans de tels concours.

3. Enquêtes

3.1 Description du programme

Le programme de vérification des requêtes a principalement pour but de vérifier le caractère impartial et équitable des décisions prises en vertu de la loi et qui touchent les fonctionnaires. L'intervention de la Commission dans ce domaine consiste à donner suite aux requêtes qui lui sont adressées eu égard à des situations jugées partiales, injustes ou inéquitables.

La formulation des dispositions prévues à l'article 115.1° établit clairement que la vérification du caractère impartial et équitable des décisions vise celles prises à l'égard des fonctionnaires. C'est donc sur la base de ces dispositions que la Commission s'estime habilitée à intervenir dans le cadre des requêtes, touchant divers domaines, qui lui sont adressées par ces personnes.

Quant aux requêtes formulées par des citoyens, il faut souligner qu'elles visent majoritairement des décisions prises lors de leur participation à des concours de recrutement. C'est par le biais des dispositions prévues à l'article 115.2°, qui confient à la Commission le mandat de « vérifier l'observation de la loi et de ses règlements relativement au système de recrutement et de promotion des fonctionnaires », qu'elle estime avoir juridiction en cette matière.

Les employés occasionnels ou les personnes participant à un processus d'évaluation visant à combler des emplois occasionnels s'adressent de plus en plus à la Commission. Cette catégorie d'employés est régie par la directive du Conseil du trésor concernant les occasionnels, laquelle a été établie par cet organisme comme le prévoient les dispositions prévues à l'article 85 de la loi. L'article 2 de cette directive énumère les articles de la loi qui sont applicables à ces personnes; l'article 115 de la loi y est notamment mentionné. C'est donc sur la base de cette disposition que la Commission se considère habilitée à intervenir à l'égard des occasionnels qui portent à son attention diverses situations qu'ils estiment inéquitables ou partiales à leur endroit.

La vérification du caractère équitable et impartial des décisions ne peut se faire sans s'assurer du respect des conditions de travail applicables au personnel visé. Aussi, la Commission a toujours évité de substituer son intervention à celle prévue aux diverses conventions collectives ou au processus prévu à l'article 127 de la loi pour les fonctionnaires non régis par une convention collective. Toutefois, elle s'estime habilitée à intervenir dans tous les cas où, de par leurs limites, ces recours ne pourraient permettre aux personnes visées de faire valoir leurs droits. C'est ainsi qu'en cours d'année la Commission a traité un certain

nombre de dossiers relatifs à des évaluations de rendement ainsi qu'à la détermination du niveau des emplois.

3.2 Bilan

Au cours de l'année 1989-1990, 170 requêtes furent adressées à la Commission. Ce nombre représente une diminution de 19 % par rapport à l'année précédente. Toutefois, il faut souligner que nos interventions « ad hoc » effectuées en réponse à des personnes qui s'adressent à la Commission par la voie téléphonique ne requièrent pas nécessairement une ouverture de dossier et ne sont pas incluses dans le nombre de requêtes mentionné précédemment. Celles-ci sont plutôt qualifiées de « demandes d'information » et sont généralement traitées dans la journée même. C'est ainsi que, cette année, 213 personnes ont obtenu par cette voie les renseignements qu'elles demandaient; il s'agit là d'une augmentation de 41 % par rapport à l'année précédente. Comme nous l'avions mentionné dans le rapport annuel de l'an dernier, cette voie d'accès nous semble donc être de plus en plus privilégiée par les fonctionnaires et les citoyens.

Dans l'ensemble, les interventions concernant les requêtes sont demeurées stables si l'on considère et les requêtes reçues et les demandes d'information traitées. En effet, un total de 383 interventions furent effectuées en cours d'année en comparaison de 368 pour l'an dernier.

Des 170 requêtes reçues en 1989-1990, 131 furent traitées en cours d'année. En ajoutant les 45 requêtes en voie de traitement à la fin de l'année précédente, la Division a donc complété l'étude de 176 requêtes. Comme c'est le cas chaque année, environ 75 % des requêtes reçues furent traitées.

Le délai moyen de traitement des 176 requêtes s'établit à 75 jours, alors qu'il se situait à 83 jours l'année précédente et à 51 jours en 1987-1988. Les cas jugés complexes, soit quant au fond, soit quant à la solution ou aux correctifs à apporter, sont la cause principale de cette augmentation des délais de traitement. En tout 33 dossiers traités cette année appartiennent à cette catégorie et furent traités en un temps moyen de 176 jours, alors que les 143 autres cas le furent en un temps moyen de 51 jours.

Le tableau qui suit illustre les données relatives au temps de traitement des requêtes traitées en cours d'année ainsi que de celles traitées l'année précédente :

	1988-1989		1989-1990	
	Nombre	%	Nombre	%
— Moins d'un mois	54	25 %	48	27,3 %
— 1 à 2 mois	41	19 %	45	25,5 %
— 2 à 3 mois	42	19 %	30	17,1 %
— 3 à 4 mois	33	15 %	23	13,0 %
— 4 mois et plus	47	22 %	30	17,1 %
	217	100 %	176	100 %

Les employés occasionnels et les fonctionnaires réguliers de toutes les catégories d'emploi ont constitué encore cette année la clientèle la plus importante à s'être adressée à la Commission. En effet, parmi les 206 personnes requérantes, 101 (49 %) étaient des fonctionnaires réguliers, alors que 65 (31,5 %) étaient des employés occasionnels. Les non-fonctionnaires, au nombre de 36 (17,5 %), ainsi que les 4 (2 %) requêtes adressées par les syndicats ou associations complètent la liste des requérants.

Les motifs à l'origine des 176 requêtes traitées peuvent se répartir comme suit :

— participation à des concours	69
— utilisation des listes de déclaration d'aptitudes	18
— gestion des occasionnels	17
— classement ou rémunération	14
— niveau de l'emploi	11
— choix du mode de dotation	10
— fin d'emploi	9
— participation à une offre d'affectation ou de mutation	7
— comportement jugé inéquitable	6
— refus d'accorder une promotion sans concours	6
— évaluation du rendement	3
— politique en gestion de personnel	1
— divers	5

Tout comme lors des années antérieures, la participation à des concours demeure en tête de liste des types de requêtes reçues. En effet, 39,2 % des requêtes traitées cette année se situent dans cette catégorie. Les requêtes relatives à la vérification de l'admissibilité étaient, et de loin, les plus nombreuses, soit 34 (50 %), suivies par celles reliées à l'examen écrit, soit 16 (23 %). Les 19 autres visaient le processus d'évaluation dans son ensemble (8 requêtes), l'appel de candidatures (5 requêtes), l'examen oral (4 requêtes) et le transfert de résultat (2 requêtes).

La problématique relative à la tenue de concours ministériels, alors que des listes interministérielles toujours valides existent pour les mêmes classes d'emploi, fut à nouveau soulevée par les requérants. Parmi les 18 requêtes (10,2 %) visant l'utilisation des listes de déclaration d'aptitudes, 17 dénonçaient particulièrement cette situation.

La gestion des occasionnels faisait l'objet de 17 requêtes (9,7 %), dont 12 mettaient en cause plus particulièrement le processus de sélection et 5, la gestion des fichiers de candidatures.

Le classement et la rémunération furent au coeur de 14 requêtes (8 %) et visaient principalement la pertinence des expériences de travail.

Les 11 requêtes (6 %) relatives à la détermination du niveau de l'emploi furent formulées par des requérants qui s'estimaient lésés par le refus des autorités de reconnaître leur emploi comme appartenant à une classe supérieure, les privant ainsi de pouvoir bénéficier d'une promotion sans concours.

Le choix du mode de dotation fut remis en cause par 10 (5,7 %) personnes. Certaines, en disponibilité, soulignaient qu'elles auraient dû être privilégiées; d'autres estimaient que les autorités auraient plutôt dû procéder par promotion sans concours et, enfin, un autre groupe soulignait que des emplois réguliers et permanents étaient « comblés » par des occasionnels.

Les neuf requêtes (5 %) relatives à des fins d'emploi nous furent adressées par cinq employés occasionnels et quatre fonctionnaires.

Parmi les 176 requêtes traitées en cours d'année, 57 (32,4 %) ont été considérées comme fondées. Les recommandations formulées dans ces cas, ainsi que les suggestions d'améliorations à apporter aux processus ou pratiques en vigueur dans 15 autres dossiers où la décision est apparue équitable et impartiale, furent suivies dans tous les cas.

Les 57 requêtes jugées fondées se répartissent comme suit :

— participation à des concours	14
— gestion des occasionnels	9
— utilisation des listes de déclaration d'aptitudes	9
— classement ou rémunération	7
— niveau de l'emploi	7
— fin d'emploi	3
— participation à une offre d'affectation ou de mutation	3
— modes de dotation	2
— comportement	1
— divers	2

Encore cette année, les renseignements fournis aux personnes dont les requêtes furent jugées non fondées (119) leur ont permis de mieux comprendre la décision prise à leur égard et de dissiper ainsi le sentiment de frustration qui, bien souvent, les animait au point de départ. L'importance de clarifier et de préciser l'information fut privilégiée dans tous les dossiers à l'égard desquels la décision ne pouvait être mise en cause. D'ailleurs, le nombre d'interventions n'ayant pas nécessité d'enquêtes en profondeur atteste bien de ce fait. Un total de 213 personnes ont ainsi obtenu l'information requise à la compréhension de leur cas. Les principaux sujets visés par ces demandes sont, dans l'ordre décroissant d'importance :

— les concours;

— la sélection des occasionnels;

— le processus de mutation;

— l'utilisation des listes de déclaration d'aptitudes;

— le niveau de l'emploi.

Comme il est mentionné précédemment, nos interventions à la suite de demandes d'information ont augmenté de 41 % par rapport à l'année dernière et attestent, en quelque sorte, d'un besoin réel d'information ressenti par la clientèle. Aussi, nous entendons prendre les moyens pour maintenir la qualité de ces interventions par une information précise, claire et rapide.

Par ailleurs, syndiqués ou non, un certain nombre de fonctionnaires apparaissent être peu au courant de leurs droits et privilèges; un peu plus de 10 % des demandes d'information auxquelles nous avons répondu cette année atteste de cette réalité. Des employés syndiqués ne savaient pas qu'ils avaient droit de déposer un grief alors que des non syndiqués ne connaissaient pas le recours dont ils disposaient en vertu de l'article 127 de la loi, à savoir le recours devant un comité d'appel.

Les travaux effectués à l'occasion des 176 enquêtes menées à terme en cours d'année ont permis d'identifier certains sujets qui méritent d'être analysés de façon particulière ou encore d'être soulignés à nouveau; la partie suivante fait état de ces analyses et commentaires.

3.3 Constatations significatives

3.3.1 Compensation de l'expérience par de la scolarité

Les modalités d'application du Règlement sur la tenue de concours de l'Office des ressources humaines stipulent que, lorsque les conditions d'admission pour les classes d'emploi du personnel professionnel comportent des exigences additionnelles relatives à l'expérience, une année d'expérience peut être

compensée par une tranche de 30 crédits d'études additionnelles et de niveau supérieur aux conditions minimales d'admission de la classe d'emploi.

L'étude d'une requête a conduit la Commission à se questionner sur le caractère équitable du rejet systématique des études additionnelles de même niveau que celles exigées à l'admission sans qu'elles soient évaluées, rejet justifié par la simple raison qu'elles ne sont pas de niveau supérieur, tandis que lorsqu'il s'agit de classement ou d'avancement d'échelon, il suffit que la scolarité soit de même niveau pour être reconnue complémentaire.

L'écart noté dans l'application des règles est apparu à la Commission comme étant inéquitable à l'égard du requérant qui possédait trois diplômes universitaires pertinents à la classe d'emploi visée. La Commission est d'avis que le fait de détenir trois diplômes universitaires ajoute sûrement aux connaissances de base exigées; dans une telle éventualité, les diplômes additionnels à ceux exigés, même en étant de niveaux équivalents, méritent d'être évalués en fonction de leur pertinence aux exigences de l'emploi plutôt que d'être rejetés uniquement du fait qu'ils ne sont pas de niveau supérieur.

C'est dans cette optique que la Commission a jugé opportun de porter cette problématique à l'attention des autorités de l'Office des ressources humaines et du Conseil du trésor.

Au moment de la rédaction du rapport, les échanges avec l'Office avaient été amorcés sans avoir atteint une conclusion finale. Toutefois, l'Office ne partageait pas l'avis de la Commission. La Commission entend reprendre ce dossier avec l'Office et le Conseil du trésor aux fins de convaincre les autorités du caractère inéquitable de cette norme, notamment quant au manque d'uniformité dans son application.

3.3.2 Concours ministériels contre listes interministérielles

La tenue de concours ministériels de promotion alors que des listes de déclaration d'aptitudes interministérielles toujours valides existent pour la même classe d'emploi fit, à nouveau cette année, l'objet d'un certain nombre de requêtes adressées à la Commission.

Cette année encore, la Commission n'a pu que constater l'utilisation réduite des listes interministérielles émises à la suite de concours tenus par l'Office des ressources humaines pendant que ses délégataires tiennent des concours ministériels pour les mêmes classes d'emploi. Aussi, la Commission est-elle toujours d'avis que la responsabilité de promouvoir les listes interministérielles doit demeurer une préoccupation constante de l'Office, notamment auprès des ministères et organismes qui se sont montrés favorables à la tenue de tels concours ou qui désirent obtenir une délégation ad hoc compte tenu de leurs besoins qu'ils estiment tellement particuliers et qui, selon eux, ne peuvent être satisfaits par les listes existantes.

Parmi celles traitées en cours d'année, une requête mérite d'être décrite de façon particulière. Alors qu'une liste interministérielle était toujours valide pour pourvoir des emplois de conseiller en gestion des ressources humaines et que des efforts supplémentaires étaient déployés par l'Office pour en promouvoir l'utilisation, l'Office a acquiescé à la demande de la Sûreté du Québec en lui accordant la délégation requise à la tenue d'un concours ministériel pour cette même classe d'emploi.

Compte tenu de la problématique générale déjà mentionnée sur le sujet, la Commission a manifesté clairement son désaccord face à cette décision de l'Office, en soulignant à son président les trois points particuliers énumérés ci-après.

Premièrement, la délégation accordée à la Sûreté du Québec dans le cadre de ce dossier surprend en ce qu'elle ne répond pas aux exigences inscrites dans la politique de délégation de l'Office relative à la tenue de concours. En effet, celle-ci mentionne notamment que l'Office fonde sa décision de déléguer la tenue de concours pour pourvoir des emplois de la catégorie du personnel professionnel de la façon suivante :

« Tous les concours tenus pour des emplois dont les conditions d'admission sont égales ou supérieures à un crédit d'expérience de 8 ans ou tous les concours tenus pour des emplois exclusifs au ministère ou à l'organisme délégataire.

Tous les concours tenus pour des emplois dont le ministère ou l'organisme délégataire est l'employeur fortement majoritaire et dont l'énumération apparaît sur l'acte de délégation. »

Or, dans le dossier visé, il était clair que la délégation accordée à la Sûreté du Québec ne répondait pas à ces exigences.

En second lieu, il a semblé à la Commission que la référence à l'article 40, 2° alinéa du Règlement sur la tenue de concours, aux fins de justifier la délégation accordée était peu pertinente compte tenu que le concours à la Sûreté du Québec n'était pas terminé et que, conséquemment, la liste n'existait pas. Se référer aux dispositions précitées nous est donc apparu comme faussant inutilement le débat. En effet, ces dispositions expliquent la préséance d'une liste sur l'autre lorsqu'elles existent simultanément, mais elles ne constituent pas une justification pour la tenue d'un concours ministériel.

Enfin, la Commission a souligné que l'objectif de la Sûreté du Québec de vouloir permettre à ses employés compétents de progresser dans leur carrière ne pouvait justifier la tenue d'un concours ministériel.

En effet, ce motif peut être invoqué par tous les employeurs et accorder des délégations sur cette base a pour effet de rendre toute mobilité impossible aux personnes oeuvrant dans les ministères et organismes qui ne tiennent pas de concours leur permettant d'avancer en carrière. Soulignons par ailleurs que deux employés de la Sûreté du Québec avaient échoué le concours interministériel tenu pour le même corps d'emploi.

Pour ces motifs, la Commission a recommandé à l'Office d'annuler la délégation ad hoc accordée à la Sûreté du Québec pour le concours mis en cause et d'utiliser la liste de déclaration d'aptitudes toujours valide pour pourvoir les emplois visés.

Au moment de la rédaction du présent rapport, l'Office n'avait pas encore manifesté son intention de donner suite ou non à la recommandation formulée.

3.3.3 Moyens d'évaluation - concours de recrutement

La validité des examens, et plus particulièrement de l'examen oral, ainsi que la correction des examens écrits et oraux furent l'objet de critiques que formulèrent un certain nombre de requérants qui, sur cette base, remettaient en cause le sérieux de l'évaluation à laquelle ils avaient été soumis.

Les examens écrits étant normalement approuvés par l'Office préalablement à leur utilisation, cette étape peut conférer aux examens une meilleure validité, notamment relativement à leur élaboration selon certaines normes. Toutefois, nous avons quelquefois constaté un manque de rigueur à l'étape de la correction de ces mêmes examens. À titre d'exemple, un texte rédigé sur un sujet bien identifié et visant à vérifier la qualité du français écrit fut corrigé avec un barème de correction manquant de précision. Dans un autre cas, les réponses formulées étaient corrigées par chacun des membres du comité et la note finale accordée n'attestait aucunement d'un consensus ni des motifs à la base de la correction. Aussi, nous sommes d'avis que l'Office devrait continuer à exercer un certain contrôle de la correction des examens écrits pour effectivement maintenir les moyens d'évaluation au niveau recherché quant à leur validité à évaluer les qualités requises.

Quant aux examens oraux, bien que les membres de comités d'évaluation agissent de bonne foi et avec beaucoup de sérieux et de professionnalisme, il demeure que bien souvent ils ne disposent pas d'outils leur permettant d'attester du caractère équitable et impartial de l'évaluation effectuée à l'éga[illegible] d'un candidat. En effet, que penser d'un critère non défini, de mises en situation ambiguës sans éléments de réponse attendus et sans aucune pondération, de l'évaluation de trois critères par le biais d'une même question... Dans de telles conditions, il n'est pas rare de constater que les membres du comité ne peuvent aucunement démontrer sur quelle base furent attribuées les notes accordées au candidat. Il est vrai qu'il s'agit ici de concours de recrutement, donc aucunement susceptibles d'appels. Il ne faudrait toutefois pas que, pour cette raison, les examens oraux soient élaborés et administrés avec moins de rigueur, contribuant ainsi à diminuer la crédibilité du système de recrutement. Aussi, même s'il n'y a pas possibilité d'appel, nous sommes d'avis que l'Office et ses délégataires doivent consacrer une attention soutenue à cette étape du processus afin d'attester de sa validité et de sa crédibilité.

Cette préoccupation nous apparaît d'autant plus importante que, dans le cadre de la législation actuelle, l'Office et ses délégataires n'ont pas le pouvoir de modifier une liste de déclaration d'aptitudes déjà émise. C'est donc dire que, même à la suite d'un constat attestant d'une lacune majeure qui, par exemple, a privé un candidat de sa déclaration d'aptitudes, l'Office ou le délégataire ne peut apporter les correctifs requis à la liste de déclaration d'aptitudes déjà émise que dans les seuls cas où il y a eu fraude ou erreur matérielle ne prêtant à aucune interprétation.

C'est pourquoi la Commission estime qu'il appartient à l'Office de guider adéquatement ses délégataires afin de s'assurer de la qualité des moyens d'évaluation écrits et oraux, de leur utilisation et de leur correction.

3.3.4 Sélection du personnel occasionnel

Dans son rapport annuel de l'an dernier, la Commission soulignait que la confiance des candidats à l'égard de l'intégrité et de la crédibilité du système actuel de recrutement et de sélection des employés occasionnels était à la baisse en ce que la sélection d'un candidat leur semblait s'exercer selon les préférences des décideurs et souvent sans relation apparente avec la compétence du candidat.

Cette perception des candidats n'a guère évolué. Alors que l'an dernier 11 des 20 requêtes ayant comme objet la gestion des occasionnels visaient le processus d'évaluation ou de sélection utilisé, cette année ce sont 8 requêtes sur 17 qui portent sur ce même sujet.

Les candidats, il faut le dire, ont grand-peine à se retrouver dans un processus de recrutement et de sélection qui attache beaucoup d'importance à leur date d'inscription à un fichier, mais qui permet par ailleurs au décideur de s'appuyer sur des critères d'aptitudes souvent nébuleux ou mal définis pour la sélection d'un candidat. L'impression qu'ont les candidats de ce processus, c'est que les décideurs peuvent faire ce qu'ils veulent et qu'ils n'ont, en définitive, de comptes à rendre à personne en matière de sélection de leurs employés occasionnels.

Sans partager totalement cette impression des candidats, la Commission les comprend puisque les directives actuelles concernant la sélection des occasionnels laissent une très grande latitude aux gestionnaires. Somme toute, les décideurs sont invités, par le biais des moyens d'évaluation qu'ils jugent appropriés, à sélectionner le candidat qui remplit « au mieux » les exigences de l'emploi à combler; dans ces conditions, la marge de manoeuvre du décideur est grande et peut laisser place à l'abus ou même au favoritisme. Cela est d'autant plus vrai que la sélection du personnel occasionnel est habituellement déléguée aux plus bas niveaux de la gérance et donc à un nombre relativement élevé de personnes.

Ce manque de rigueur dans le processus conduisant à l'embauche des occasionnels apparaît d'autant plus inquiétant si l'on tient compte des répercussions qu'il engendre à plus ou moins long terme, notamment lorsque ces mêmes occasionnels participent à des concours de recrutement. Avantagées par des facteurs non nécessairement reliés à leur compétence lors de leur embauche à titre occasionnel, ces personnes se voient en effet privilégiées à nouveau lors d'un concours de recrutement en regard du simple citoyen qui n'a pas occupé un emploi occasionnel. D'ailleurs, selon les résultats préliminaires d'une étude particulière actuellement en cours visant les nominations effectuées entre le 1er avril 1988 et le 31 mars 1989, 60 % des personnes qui ont été nommées à la suite de concours de recrutement avaient auparavant occupé des emplois à titre occasionnel dans la fonction publique. Dans de telles conditions, auxquelles s'ajoute la tenue de concours réservés aux employés occasionnels, concours que la Commission estime contraires à la loi, comment peut-on prétendre à l'égalité d'accès de tous les citoyens à la fonction publique?

La Commission demeure préoccupée par cet état de fait. Comme il est mentionné dans ce rapport, elle a déjà entrepris des études particulières sur le système de recrutement des occasionnels.

3.3.5 Classement et rémunération du personnel de bureau, techniciens etassimilés

En octobre 1987, le Conseil du trésor modifiait sa directive concernant les modes de détermination du crédit d'expérience, de l'échelon et du traitement des fonctionnaires classés à une classe d'emploi autre que du personnel d'encadrement (devenue depuis la directive concernant les normes de détermination du taux de traitement de certains fonctionnaires) pour y introduire de nouvelles normes communément désignées par le terme de « strates salariales ».

Ces nouvelles normes avaient pour effet de fixer le crédit d'expérience des nouveaux fonctionnaires en fonction des conditions d'admission au concours à la suite duquel ils ont été déclarés aptes. Elles limitaient à cinq ans le crédit d'expérience pouvant être attribué au personnel de bureau, techniciens et assimilés, lorsque les conditions d'admission aux concours sont égales aux conditions minimales de la classe d'emploi visée ou comportent des exigences additionnelles inférieures à un crédit d'expérience de cinq ans.

Le Conseil du trésor expliquait cette modification aux règles alors existantes par la volonté de rajeunir les effectifs de la fonction publique en attirant une clientèle jeune et peu expérimentée. Il ajoutait qu'une telle façon de faire serait un facteur de motivation pour les nouveaux fonctionnaires en leur offrant l'expectative d'une progression salariale au cours de leur carrière et en évitant que leur soit octroyée dès leur entrée en fonction une rémunération correspondant aux échelons les plus élevés de leur classe d'emploi.

Consultée à l'époque sur ce projet de modification, la Commission avait fait part au Conseil du trésor de ses réticences à l'introduction de telles normes qui lui paraissaient, d'une part, incompatibles avec le régime d'emploi en vigueur dans la fonction publique, axé sur la compétence des individus, et, d'autre part, peu susceptibles d'assurer le rajeunissement des effectifs de la fonction publique et de devenir un facteur de motivation relié à la rémunération. Dans son rapport annuel 1987-1988, la Commission faisait état de cette situation.

Depuis l'entrée en vigueur de cette modification, de nombreuses requêtes ont été soumises à la Commission par des fonctionnaires, tant occasionnels que permanents, étonnés et insatisfaits de l'évaluation faite de leur compétence et de la rémunération qui leur était accordée. Si, pendant un certain temps, la Commission a limité l'examen de ces plaintes à la conformité de l'application des normes, elle n'a pu que revenir à la charge cette année, auprès du Conseil du trésor, en constatant que cette directive n'avait pas été uniformément appliquée à tous et que certains fonctionnaires avaient été indûment avantagés en se voyant accorder une rémunération supérieure à celle permise par cette directive.

Lors des dernières négociations avec le Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec, le Secrétariat du Conseil du trésor incluait à sa convention collective une lettre d'intention visant à modifier cette directive, pour la seule durée de cette convention, afin de permettre aux employés occasionnels, nommés temporaires dans la même classe d'emploi et dans le même ministère, de ne pas subir de diminution de leur taux de traitement du seul fait de cette nomination.

La Commission considère cette nouvelle modification inacceptable à cause de son caractère discriminatoire et inéquitable envers les autres personnes qui possèdent une compétence égale à celle des personnes visées par cette modification et qui ne pour

raient bénéficier des mêmes taux supérieurs de traitement.

En effet, la Commission a constaté, lors de l'examen des plaintes qui lui ont été soumises durant la dernière année, que des employés occasionnels nommés temporaires avant la date d'entrée en vigueur de la nouvelle convention et qui répondent aux autres conditions stipulées à la lettre d'intention, ne pourront voir leur rémunération ajustée par l'introduction de cette modification. De même en sera-t-il pour les candidats au recrutement qui n'auront pas eu l'occasion d'être embauchés à titre occasionnel et qui possèdent par ailleurs une expérience pertinente supérieure aux cinq années indiquées à l'appel de candidatures.

La Commission considère les résultats de l'application de cette modification comme incompatibles avec les exigences de la Loi sur la fonction publique relatives à l'équité. Il est en effet inadmissible que des fonctionnaires possédant une compétence équivalente et occupant des emplois semblables reçoivent une rémunération différente du seul fait que certains aient eu l'occasion, à un certain moment, d'être embauchés à titre occasionnel et d'autres pas.

Cette modification souligne de plus l'incohérence existant vis-à-vis d'une autre lettre d'entente se retrouvant dans la même convention collective et qui témoigne de l'engagement du gouvernement à promouvoir l'équité salariale dans la fonction publique.

La Commission considère que ses commentaires formulés avant l'introduction de ces normes en 1987 sont toujours pertinents, et d'autant plus à la lumière des conclusions des enquêtes menées à la suite des plaintes reçues depuis leur entrée en vigueur. Elle a donc recommandé au Conseil du trésor le retrait de ces règles des « strates salariales » jusqu'à ce qu'une solution plus appropriée et équitable puisse être apportée à la situation de la rémunération des fonctionnaires lors de leur entrée dans la fonction publique.

Au moment de la rédaction du présent rapport, les autorités du Conseil ont informé la Commission qu'une modification allant dans le sens de la recommandation formulée serait apportée à la lettre d'intention relative à un projet d'amendement à la directive concernant les normes de détermination du taux de traitement de certains fonctionnaires. La modification ne résout malheureusement que partiellement l'iniquité constatée à l'égard des employés occasionnels en ce qu'elle introduit un nouveau critère qui ne peut que conduire à la constitution de deux groupes qui seront traités de façon différente. En effet, le projet d'amendement permet de rétroagir à la date d'entrée en vigueur de la directive visée, mais introduit la notion d'interruption d'emploi qui ne peut être que source d'iniquité.

Par ailleurs, le Conseil du trésor n'a toutefois pas donné suite à la recommandation visant le retrait des « strates salariales » et ne partage pas l'avis de la Commission quant à l'incompatibilité de cette mesure avec le régime d'emploi en vigueur dans la fonction publique.

La Commission maintient sa position à l'égard de ce dossier et est d'avis que l'objectif visé par le Conseil, à savoir une meilleure adéquation entre le traitement attribué aux employés recrutés et les exigences d'admission aux emplois qu'ils occupent, est difficile à atteindre dans un contexte où les exigences d'admission sont la plupart du temps ajustées au traitement et non l'inverse. De plus, l'application de cette mesure à l'égard des citoyens demeure inéquitable en ce qu'elle a pour effet de leur attribuer un taux de traitement inférieur à celui de certains employés occasionnels nommés temporaires et qui possèdent la même expérience pertinente.

3.3.6 Service à la clientèle et égalité d'accès

Depuis quelques années, l'Office des ressources humaines, responsable de la publication des appels de candidatures pour les concours tenus tant par lui-même que par ses délégataires, a décidé de réduire au minimum les informations contenues dans ces appels puisque ces publications représentent des coûts importants. Toutefois, chacun de ces appels de candidatures fait mention de la possibilité d'obtenir des renseignements supplémentaires auprès des personnes dont le nom et le numéro de téléphone apparaissent à la fin de l'appel, ainsi que dans les bureaux régionaux de l'Office des ressources humaines.

Dans le cadre d'une enquête menée à la suite de la plainte d'un citoyen, il est apparu à la Commission que les candidats éventuels aux concours n'ont pas toujours l'accès gratuit à ces renseignements supplémentaires.

Une étude des pratiques en vigueur a fait ressortir que, si l'Office des ressources humaines et certains des ministères et organismes auxquels la gestion de concours est déléguée assument les frais d'appels interurbains des personnes qui désirent obtenir des informations additionnelles à celles contenues aux appels de candidatures, une proportion importante des délégataires refusent d'assumer ces frais.

Cette façon de faire de plusieurs délégataires a pour effet de désavantager les citoyens habitant hors des grands centres urbains. Les numéros de téléphone indiqués sur les appels de candidatures sont ceux des directions des ressources humaines des délégataires qui se retrouvent, dans la majorité des cas, à Québec. Puisque plusieurs d'entre eux n'acceptent pas les frais d'appels interurbains, il en découle que les citoyens qui veulent obtenir des informations additionnelles à

celles publiées encourent des frais que n'ont pas à assumer ceux qui ont la chance d'habiter la région de Québec ou qui sont déjà fonctionnaires, permanents ou occasionnels et qui, à ce titre, peuvent obtenir ces renseignements sans frais en utilisant le réseau de communication gouvernemental.

La Loi sur la fonction publique compte parmi ses objectifs majeurs l'égalité d'accès de tous les citoyens à la fonction publique et la qualité des services au public. De même, un des objectifs de la politique de délégation de l'Office des ressources humaines est de rapprocher les intervenants en matière de gestion des ressources humaines des clientèles tant internes (gestionnaires et fonctionnaires) qu'externes (le public) pour permettre une information plus accessible et plus adéquate et ainsi accroître la qualité du service à la clientèle.

Afin d'atteindre ces objectifs complémentaires, la Commission croit que l'information additionnelle pertinente aux concours devrait être rendue accessible par tous les ministères et organismes délégataires, comme le fait déjà l'Office des ressources humaines, de façon uniforme et sans frais pour l'ensemble des citoyens en faisant la demande. C'est pourquoi la Commission prévoit intervenir auprès de l'Office pour qu'il sensibilise les délégataires à cet aspect du service à la clientèle afin que cette information téléphonique soit disponible à tous et gratuitement.

3.3.7 Priorité d'embauche octroyée à certains employés occasionnels

Au cours de la dernière année, la Commission a été amenée à analyser le problème posé par l'interprétation et l'application d'une directive du Conseil du trésor concernant l'octroi d'une priorité d'embauche par niveau sur les listes de déclaration d'aptitudes pour certains employés occasionnels.

Cette directive indique aux sous-ministres et aux dirigeants d'organisme que, lorsqu'ils ont à faire un choix parmi plusieurs candidats dans un même niveau d'une liste de déclaration d'aptitudes, ils doivent (terme impératif employé dans la directive) accorder la priorité d'embauche aux employés occasionnels dont les noms figurent dans le niveau concerné et qui, à la fin de la période d'inscription au concours et en dedans d'une période de 36 mois de calendrier, ont cumulé au moins 30 mois de service dans le même ministère, soit dans la même classe d'emploi, soit dans les mêmes fonctions; cette priorité d'embauche doit toutefois s'exercer concurremment à celle concernant le recours aux personnes en disponibilité des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux.

À l'occasion de plaintes reçues, la Commission s'est questionnée sur l'interprétation à faire de cette directive, pour conclure qu'elle n'était pas conforme aux dispositions de l'article 53 de la loi et revêtait un caractère contraignant pour les sous-ministres et les dirigeants d'organisme en exigeant qu'ils nomment en priorité les occasionnels visés lorsque leur niveau était atteint sur la liste de déclaration d'aptitudes.

En effet, l'article 53 de la Loi sur la fonction publique établit clairement, à son premier alinéa, les règles de base relatives au processus de nomination dans la fonction publique: « Suite à un concours, la nomination d'un fonctionnaire est faite, selon l'ordre de rangement des niveaux, au choix parmi les personnes de même niveau. » À l'exception des priorités reconnues par le troisième alinéa du même article, soit les candidats visés par l'application d'un programme d'accès à l'égalité, la Commission est d'avis qu'aucun règlement ni aucune directive ne peut restreindre l'application de cet article de la loi. Or, c'est ce que lui paraît faire cette directive en suspendant, pour les sous-ministres et les dirigeants d'organisme, la latitude que leur accorde la loi, à l'article 53, d'effectuer le choix d'un candidat parmi les personnes de même niveau.

Aussi, la Commission a-t-elle conclu que, telle que formulée, cette directive était illégale et sans fondement juridique. Elle en a avisé le Conseil du trésor, en lui recommandant d'en informer sans délai les différentes instances intervenant dans la gestion des ressources humaines, afin d'établir clairement les faits et d'éviter toute création d'attentes injustifiées auprès du personnel occasionnel visé.

Bien qu'il ait reconnu que cette directive ne pouvait annihiler la latitude accordée par l'article 53 de la loi et qu'en conséquence il ait acquiescé à la recommandation de la Commission, presque un an plus tard, le Conseil du trésor n'en a toujours pas avisé les divers intervenants concernés, soit d'une part les ministères et organismes et d'autre part l'Office des ressources humaines qui, pour permettre l'application de cette directive, continue à en publier régulièrement les conditions dans le Journal Info-Carrière.

3.3.8 Enquête et procédure d'arbitrage

Certains fonctionnaires se sont adressés à la Commission pour contester l'évaluation de leur rendement. Plus particulièrement, un employé occasionnel a demandé de vérifier le caractère équitable et impartial de la décision prise par son ministère de ne pas inscrire son nom sur une liste de rappel. Cette décision s'appuyait sur le fait qu'à la fin de son contrat de travail, l'évaluation du rendement du requérant effectuée par son supérieur était négative.

Par l'exercice de son mandat de vérification du caractère équitable et impartial des décisions qui affectent les fonctionnaires, la Commission a estimé qu'elle devait, dans ce dossier, s'assurer que la procédure d'évaluation suivie avait conduit à une évaluation juste

et équitable de l'employé. Cet exercice n'avait toutefois pas pour but de reprendre l'évaluation du gestionnaire ni d'y substituer le jugement de la Commission. Après une analyse des faits et des événements qui se sont déroulés pendant la période d'emploi soumise à l'évaluation, la Commission a conclu que des lacunes importantes avaient été décelées dans la procédure d'évaluation, lesquelles en justifiaient la reprise. Une recommandation en ce sens a donc été présentée au ministère.

Ce dernier a toutefois longuement hésité avant de donner suite à la recommandation de la Commission, prétextant notamment que l'employeur avait un pouvoir discrétionnaire en matière d'inscription du nom d'un employé sur une liste de rappel et que, suivant la convention collective applicable à l'employé, le contenu de sa fiche d'évaluation ne pouvait faire l'objet d'un grief. Pour appuyer son argumentation, le ministère a soumis une sentence arbitrale qui précise notamment que certains éléments ne peuvent être pris en considération par un arbitre lors d'un grief relatif au contenu d'une évaluation. Le ministère prétendit donc que la Commission devait elle aussi s'imposer certaines limites dans l'exercice de son mandat.

Après avoir comparé le mandat des arbitres prévu aux conventions collectives avec celui défini à l'article 115-1° de la Loi sur la fonction publique, la Commission a estimé que son mandat ne pouvait être interprété dans le même sens que celui accordé aux arbitres, particulièrement en matière d'évaluation, puisque son pouvoir d'intervention n'était pas restreint par les limites conventionnelles imposées aux arbitres. C'est donc dire que, tout en prenant garde de se substituer aux arbitres ou encore de substituer son processus d'enquête à celui prévu par la voie des griefs, la Commission s'estime dûment mandatée pour enquêter dans les cas mettant en cause l'équité et l'impartialité des décisions.

3.3.9 Appels de candidatures - exigences additionnelles

En ce qui concerne ce dossier, la Commission réitère les propos qu'elle avait tenus dans son rapport annuel de l'an dernier. En effet, la problématique reliée à cette matière demeure d'actualité et le demeurera tant et aussi longtemps qu'un changement ne sera pas apporté par la voie législative ou que d'autres précisions n'auront pas été introduites.

Les dispositions prévues à l'article 43 de la loi qui permettent d'ajouter aux conditions minimales d'admission des exigences additionnelles justifiées par la nature et les particularités des emplois en concours, introduisent un biais au principe de l'égalité d'accès à la fonction publique. Souvent, les buts non ouvertement avoués de l'utilisation de ces dispositions visent à réduire le bassin de main-d'oeuvre et à privilégier l'embauche des employés occasionnels en place.

La Commission l'a déjà mentionné; elle ne dispose malheureusement pas de moyens lui permettant de contredire les arguments invoqués par les ministères et organismes. Son seul pouvoir de recommandation en cette matière ne lui facilite pas la tâche lorsque vient le temps de réagir aux propos tenus par les décideurs.

Aux exigences additionnelles clairement énumérées dans les appels de candidatures s'ajoutent celles, plus subtilement mentionnées, qui ont le même effet. Quelques cas traités cette année comportaient cette particularité; en plus des diplômes normalement exigés, il était mentionné qu'un examen pratique viserait à évaluer les connaissances du candidat dans un domaine particulier (connaissance d'un logiciel précis, connaissance du français, etc.).

Sans constituer dans les faits une condition d'admission au concours, le libellé d'une telle remarque, souvent incluse à la rubrique « conditions d'admission à l'appel de candidatures », est interprété et compris dans ce sens par les candidats qui s'abstiennent alors, le cas échéant, de soumettre leur candidature.

Compte tenu de la problématique entourant la possibilité légale d'ajouter des conditions d'admission, des efforts devraient être déployés pour éviter toute confusion à l'égard des exigences additionnelles. Ainsi, dans les exemples cités, nous sommes d'avis que la clientèle aurait été mieux servie par l'énumération de ces informations de façon claire et précise et ne portant à aucune interprétation. Afin d'éviter toute ambiguïté, le libellé d'une telle information devrait être formulé de telle sorte que la clientèle sache de façon certaine s'il s'agit d'une exigence additionnelle ou non. Dans ce dernier cas, une telle information aurait avantage à être mentionnée sous une rubrique autre que celle relative aux conditions d'admission.

Commission de la
fonction publique

ISBN 2-551-14183-4
Imprimé au Québec (Canada)